HOUSE OF COMMONS
CANADA

PROMOTING EQUALITY IN THE FEDERAL JURISDICTION: REVIEW OF THE *EMPLOYMENT EQUITY ACT*

Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the Status
of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

June 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

PROMOTING EQUALITY IN THE FEDERAL JURISDICTION: REVIEW OF THE *EMPLOYMENT EQUITY ACT*

Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the Status
of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

June 2002

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Judi Longfield

VICE-CHAIRS

Monte Solberg

Diane St-Jacques

MEMBERS

Eugène Bellemare
Paul Crête
Libby Davies
Reed Elley
Raymonde Folco
Monique Guay
Tony Ianno
Gurbax Malhi
Serge Marcil
Joe McGuire
Anita Neville
Warner Schmidt
Larry Spencer
Greg Thompson
Alan Tonks

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin B. Kerr
William R. Young

103-01330

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons dated Monday, December 3, 2001, and pursuant to Section 44 of the *Employment Equity Act* your Committee was empowered to undertake a comprehensive review of this Act and to submit a report to the House.

After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

CHAPTER I A PROGRESS REPORT 3

1. Gains in Workplace Representation 3

2. Gains Relative to Labour Force Availability 5

3. Additional Action 9

CHAPTER II PROMOTING SUCCESS: INFORMATION, EDUCATION, TRAINING AND OUTREACH 11

CHAPTER III THE SUPPLY SIDE OF EMPLOYMENT EQUITY: SKILL ACQUISITION AND FOREIGN CREDENTIAL RECOGNITION 17

1. Human Resource Development and Disadvantaged Workers 17

2. Foreign Credential Recognition 22

CHAPTER IV EMPLOYMENT EQUITY COVERAGE 25

1. Private and Public Sector Employers 25

2. The Federal Contractors Program 28

3. Small Employers 29

4. Designated Groups 30

CHAPTER V EMPLOYER OBLIGATIONS 31

1. Reporting 31

a) Equality and Comparability 31

2. Clarifying Statutory Requirements 35

a) Special Measures 35

b) Accommodation 36

c) Employment Systems Review 37

d) Hiring and Promotion Goals 38

3. Union Participation 39

CHAPTER VI MEASURING SUCCESS: DEFINITIONS AND DATA 43

1. Proposals for Change 43
2. Persons with Disabilities 44
3. Double And Triple Jeopardy 47
4. Determining Progress 48

a) Representation in the Workforce 49

b) Representational Data 49

c) New Indicators and Employment Equity 50

d) Labour Force Availability 52

CHAPTER VII COMPLIANCE 55

1. Compliance Audits 56
2. Monetary Penalty for Non-reporting (Part III) 57
3. Complaints Based on Patterns of Discrimination 58
4. Public Access to Compliance Reports 59

CHAPTER VIII ADMINISTRATION 61

1. Human Resources Development Canada 61
2. Treasury Board Secretariat 63
3. The Canadian Human Rights Commission 65

CONCLUSION 67

LIST OF RECOMMENDATIONS 69

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 79

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 87

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 89

DISSENTING OPINIONS — Canadian Alliance 91

MINUTES OF PROCEEDINGS 95

INTRODUCTION

Federal legislation governing the elimination of barriers to employment has existed for more than 15 years. Like the original *Employment Equity Act* of 1986, the current law requires a quinquennial parliamentary review. On 3 December 2001, the House of Commons adopted the motion that, pursuant to section 44(1) of the *Employment Equity Act*, the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities be designated to conduct this review. This marked the beginning of the third Parliamentary review that has been undertaken since the inception of the original *Employment Equity Act* and the first review pertaining to the current law, which came into force on 24 October 1996.

The Committee commenced its hearings on the review of the *Employment Equity Act* in early December 2001 and held its last public meeting on this issue at the end of April 2002. During this period, the Committee canvassed the views of almost 100 witnesses who represented designated groups and employers covered under the Act, federal contractors, experts, employment equity practitioners, labour representatives, as well as departments and agencies involved in the administration of the Act.

Almost every witness who appeared before the Committee during its review of the *Employment Equity Act* expressed the opinion that there is a continuing need for this legislation. In addition to enhancing fairness in the Canadian workplace, employment equity was also touted as good for business and crucial in helping employers prepare to meet their future skill needs as the workforce ages and a growing proportion of visible minority and Aboriginal workers contribute to labour force growth.

Given the reality of changing economic conditions, deeply rooted employment practices in the Canadian workplace and the absence of skills among many disadvantaged workers, most members of Committee are encouraged by the progress in making federal workplaces more equitable. The majority of those who appeared before us also indicated that the *Employment Equity Act* has exerted a positive influence on workplaces covered by the Act and perhaps other segments of the Canadian labour market. Admittedly, progress has been slow and uneven. The job of building a more equitable workplace has just begun and much work remains to be done.

Our report does not call for a significant departure from the current Act at this time; a position expressed by most of the witnesses who generously shared with us their considered views, expertise and experience on this very important matter. The recommendations in our report are best characterized as directions for fine-tuning administrative processes, clarifying legislative ambiguity, enhancing awareness and supporting the labour market development needs of disadvantaged workers. We recognize that there is a need to focus more resources in specific areas, particularly in terms of facilitating greater access to employment for persons with disabilities and

Aboriginal people. We recognize that there is a need for more employment equity promotion and education as well as guidance and advice. We believe that there is some scope for administrative improvements and clarification of statutory requirements under the Act. In our opinion, the success of employment equity requires a policy perspective that addresses both sides of the labour market and, in this context, we maintain that greater emphasis must be afforded to skill acquisition initiatives, an area within the constitutional jurisdiction of the provinces, for members of designated groups.

Our report begins with a brief overview of the progress made to date in achieving a more representative workplace in those sectors covered under the Act. This is followed by several sections dealing with key issues raised during our hearings including, among others, the need to enhance public understanding of employment equity goals and best practices, coverage under the Act, employers' obligations and technical support, data collection, enforcement and enhancing the skills of equity group members in the workplace.

CHAPTER I A PROGRESS REPORT

The pursuit of fairness in workplaces in the federal jurisdiction garnered impetus following the release of the report of the Royal Commission on Equality in Employment in November 1984. The Royal Commission's recommendations led to the *Employment Equity Act* in 1986, which covered federally regulated employers with 100 or more employees. In the same year, employment equity provisions were extended to federal contractors who employed 100 or more workers and received federal government goods and services contracts worth $200,000 or more. Six years later, a legislated mandate for employment equity was given to the federal public service. In conjunction with the second parliamentary review of the original *Employment Equity Act*, the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons also reviewed Bill C-64 (An Act respecting employment equity) between November 1994 and June 1995. This legislative proposal, which underlies the current *Employment Equity Act*, received Royal Assent in December 1995 and came into force in October of the following year. The *Employment Equity Act* of 1996 extended coverage to federal departments and agencies and provided a mandate to the Canadian Human Rights Commission (CHRC) to verify and monitor employer compliance, and where needed, to provide for the establishment of an Employment Equity Tribunal to enforce a CHRC direction. Although not directly covered under the law, the reporting requirements of federal contractors are supposed to be equivalent to employers covered under the Act. Human Resources Development Canada (HRDC) is currently responsible for monitoring employment equity compliance among federal contractors.

1. Gains in Workplace Representation

Since the inception of the *Employment Equity Act* in 1986, workplace representation (i.e. share of employment) among the four groups designated under the Act — Aboriginal people, persons with disabilities, visible minorities and women — has undeniably improved. This fact was widely recognized by an overwhelming majority of our witnesses. And, while most acknowledged that the Act did not require major revisions, many expressed the view that the rate of progress in some areas — especially with respect to persons with disabilities and Aboriginal people — has been too slow and, as evidenced below, markedly uneven.

During the period 1987 to 2000, the most recent year for which data[1] are available, the proportion of women employed in federally regulated private sector workplaces

---

[1] The data presented in this section of the report do not include 15 employers — called "separate" employers — as there is no analysis or consolidation of information reported by this group of employers. The data provided here were taken from the Canadian Human Rights Commission, *Employment Equity Report 2001*, 2002; Human Resources Development Canada, *Annual Report of the Employment Equity Act*, 2001; and the President of the Treasury Board, *Employment Equity in the Federal Public Service, 2000-01*, 2002.

(including some Crown corporations) covered under the *Employment Equity Act* increased from 40.9% in 1987 to 43.8% in 2000. In terms of the latter period, women's share of employment was highest (71.4%) in the banking sector and lowest (22.9%) in transportation industries. Compared to the federally regulated private sector, the relative level of female employment in the federal public service registered a larger increase during this period, rising from 42.3% of total public service employment in 1987 to 52.1% in 2000. Moreover, women's share of executive positions in federal departments and agencies has been rising steadily and reached 30% in 2000. However, we must recognize that there is room for improving women's representation in executive positions. Despite the employment gains made by women covered under the Act, some witnesses identified a continuing need to assess the problems facing women who experience a multiple disadvantage in the workplace.

> One weakness in the *Employment Equity Act* ... is the way it defines equity groups as visible minorities, women, aboriginal persons, and persons with disabilities. The failure to recognize that gender cuts across all equity groups suppresses recognition of the multiple disadvantages women from first nations communities, racialized groups, and disability groups face. **(Ms. Rita Warner, Chair, Cape Breton Region, Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women)**[2]

In 1987, Aboriginal people accounted for 0.7% of employment among federally regulated private sector employers covered under the Act. By 2000, their share of total employment in this sector more than doubled to 1.5%. Growth of a similar magnitude also occurred in federal departments and agencies covered under the Act; Aboriginal peoples' share of employment increased from 1.8% in 1987 to 3.6% in 2000. The Department of Indian and Northern Affairs is by far the largest employer of Aboriginal people in the federal public service and accounts for almost 20% of all Aboriginal workers employed in federal departments and agencies.

> I'm proud to say that in the banking industry we are achieving results. Although there is certainly more work to be done, we have been able to reach and surpass the government's benchmark for representation of women in senior management and middle management, and we have exceeded the benchmark for members of visible minorities in overall employment and at the middle management and professional levels. But I also want to say that we are not yet where we want to be. More work is needed, for instance, in achieving progress with aboriginal people and people with disabilities. **(Ms. Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and Public Affairs, RBC Financial Group, Canadian Bankers Association)**[3]

In 2000, persons with disabilities accounted for 2.3% of total employment in that portion of the private sector covered under the Act. This is 0.7 of a percentage point

---

2 House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter referred to as HRDP), *Evidence* (12:45), Meeting No. 50, 21 February 2002.

3 HRDP, *Evidence* (11:05), Meeting No. 56, 21 March 2002.

above this group's share of employment in 1987. Growth in employment among persons with disabilities has been much more favourable in federal departments and agencies since the Act's inception, as the share of employment among persons with disabilities almost doubled from 2.6% in 1987 to 5.1% in 2000. The CHRC attributes some of this improvement to growth in the number of persons with disabilities who self-identify rather than the number who are hired.[4]

> We know the progress of people with disabilities has been absolutely abysmal, everyone recognizes that, but I wanted to say that even where employers have hired and have made efforts, based on their obligations as federal employers perhaps, it's extremely difficult for people with disabilities, because of the lack of support services that are available to them. We found numbers of individuals who can't get to the work place, because of the cutbacks in transportation. That's only one example. There are those who can't sustain their work, because of the lack of affordability of other medical needs they have. It's quite profound. **(Ms. Penni Richmond, National Director, Women's and Human Rights Department, Canadian Labour Congress)**[5]

Representation in employment among members of visible minorities in the federally regulated private sector has steadily improved since 1987. In 2000, visible minorities accounted for 10.7% of total employment in this sector, more than twice their share of employment in 1987. Banks are by far the largest employer of visible minority workers in the federally regulated private sector; in 2000 the banking industry accounted for 45% of total employment among visible minority employees in this sector as a whole. In 1987, visible minority workers accounted for some 2.7% of total employment in federal departments and agencies, roughly one-half the level of this group's representation in the federally regulated private sector. Impressive employment growth among visible minorities also occurred in the public sector between 1987 and 2000, when this group's share of employment reached 6.1% by the end of this 13-year period. The CHRC reports that most of the new hiring of members in this group continues to be largely confined to the 'Scientific and Professional' category. Continued improvements in the overall representation of visible minority workers in the federal public service are expected, as departments pursue their hiring and promotion goals as set out in the *Embracing Change* action plan.

2. Gains Relative to Labour Force Availability

While the aforementioned employment trends clearly depict an improvement in employment among workers in designated groups since the onset of employment equity law, progress vis-à-vis the *Employment Equity Act* must be assessed in relation to the availability of these groups in the labour market. It is only on this basis that employers are judged whether their workplaces are "representative." A representative workplace is one

---

4 Canadian Human Rights Commission, *Employment Equity Report, 2001*, 2002, p. 32.

5 HRDP, *Evidence* (11:35), Meeting No. 49, 19 February 2002.

in which the proportion of employed members of a designated group is equal to, or greater than, that group's share of the labour force from which of the employer recruits, commonly referred to as "availability." The ratio of workplace representation to availability (i.e. the representational ratio) provides a handy measure for assessing employment equity progress in workplaces covered under the Act. A representational ratio that is less than one implies under-representation. Chart 1 provides a graphic illustration of representational ratios for each designated group in the federally regulated private sector, and federal departments and agencies for the years 1987 and 2000. This graphic illustration shows that employment equity progress has occurred in both of these sectors between 1987 and 2000, as the representational ratio for each designated group in 2000 was higher than in 1987. Despite this progress, the situation for Aboriginal people and persons with disabilities in the federally regulated private sector and members of visible minorities in the federal public service remains, in our opinion and the opinion of most of our witnesses, quite unsatisfactory.

According to the data presented in Chart 1, women were slightly under-represented in the federally regulated private sector in 1987. And despite a marginal improvement in representation among women relative to their availability between 1987 and 2000, women remained slightly under-represented by the end of the latter period. Compared to the private sector, women were more equitably represented in federal departments and agencies in 1987 and since then have reached a position of slight over-representation. While many witnesses who appeared before the Committee acknowledged that women have achieved greater equality in the workplace since the inception of the *Employment Equity Act*, most were quick to point out that overall equality has not been reached and there is a continued need for this legislation to help women gain greater representation in some occupational categories, especially in terms of managerial and professional occupations.

> We have had an excellent representation of women in the highest ranks of our organizations. We're very proud of this. They have been recruiting from outside, but there has been a very strong promotion from the inside as well. Women may have had a larger role in the past in the lower level jobs, in the clerical jobs, but we have seen many women promoted from those lowest levels to the very highest levels, and we're very happy to see that. **(Ms. Lesya Balych-Cooper, Vice-President, Diversity and Workplace Equity/EAP, Bank of Montreal, Canadian Bankers Association)**[6]

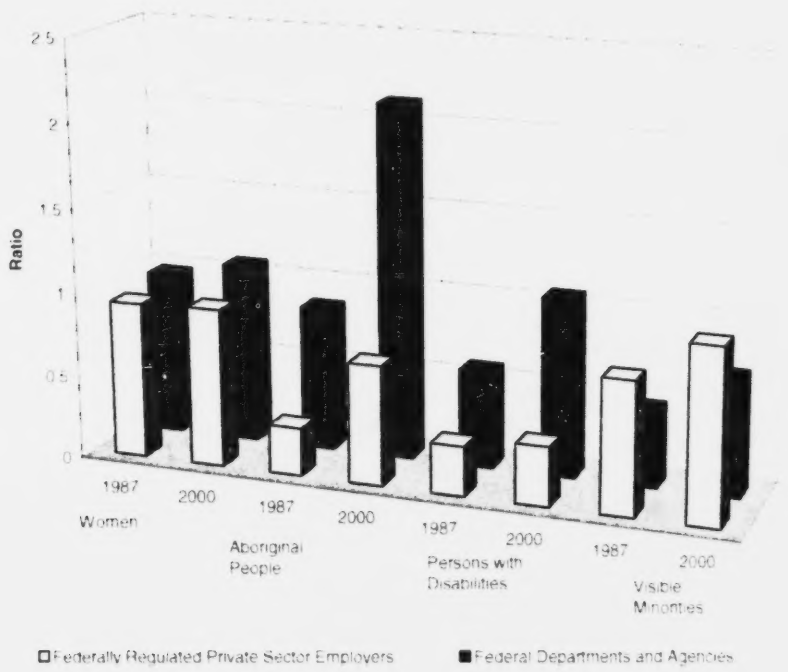
Despite some improvement since 1987, Aboriginal people remain substantially under-represented in the federally regulated private sector. In 2000, this group's representation in employment was about three-quarters of their workforce availability. The federal public service made significant gains in achieving a representative Aboriginal workforce during this period; Aboriginal people went from a situation of under-representation in 1987 to over-representation in 2000. In terms of the latter period, representation in employment among Aboriginal people in federal departments and

---

6 HRDP, *Evidence* (11:50), Meeting No. 56, 21 March 2002.

agencies was more than twice their availability in the labour force. While the Department of Indian and Northern Affairs has been a major contributor to the increase in representation among Aboriginal people in the federal public service, it is worth noting that substantial progress in the employment of Aboriginal people has also occurred in other federal departments and agencies.

CHART 1 - Employment Equity Representational Ratios for Designated Groups, 1987 and 2000



> In short, the study concluded that in spite of some of the gains that had been acquired under the *Employment Equity Act* for aboriginal women, aboriginal women continued to face barriers to fair and equitable treatment in the workforce. When the study examined the effectiveness of employment equity programs, it concluded that "the difficulties faced in a non-aboriginal environment by the vast majority of women interviewed are so daunting that none of the existing programs appears suited to meet this need effectively." **(Ms. Manon Lamontagne, Consultant, Femmes Autochtones du Québec)**[7]

Although marginal progress was made between 1987 and 2000, the gap between representation and availability for persons with disabilities in the federally regulated

---

[7] HRDP, *Evidence* (11:20), Meeting No. 50, 21 February 2002.

private sector remains significant. Representation in employment for persons with disabilities was roughly one-third of this group's availability in 2000, a situation that the Committee finds unacceptable and worthy of special action. The federal public service enjoyed better success achieving a representative workforce among persons with disabilities during this period, when the representational ratio in that sector almost doubled between 1987 and 2000. For the first time, overall representation of persons with disabilities in employment in federal departments and agencies is comparable to Treasury Board's availability benchmark of 4.8%, a level of availability that is significantly less than the 6.5% benchmark applied to federally regulated private sector employers.

> At present, the track record for ensuring equity for persons with disabilities, much less those with psychiatric disabilities, is far from shining. According to the 2001 *Employment Equity Annual Report*, persons with disabilities represent 2.4% of the workforce, drastically below the labour market availability of 6.5%. The representation of persons with disabilities fell this year continuing a declining trend that started in 1996. This group has experienced the least progress under the Act. The rate at which employees with disabilities are leaving the workforce is alarming. In 2000, the number of employees with disabilities terminated was higher than that hired. **(Ms. Wendy Steinberg, Policy Analyst, Canadian Mental Health Association)**[8]

Since the inception of employment equity, federally regulated private sector employers have traditionally employed a higher proportion of visible minorities than their counterparts in the federal public service. While the extent of representation among visible minorities in both sectors improved between 1987 and 2000, visible minorities in the federally regulated private sector were slightly over-represented by the year 2000. Significant under-representation of visible minorities persists in federal departments and agencies, despite the fact that the availability benchmark applied to the federal public service is significantly lower than that applied to the private sector.[9] The Committee is hopeful that the relative employment position of visible minorities will improve significantly in the federal public service in the near term, as the positive measures contained in the *Embracing Change* action plan begin to bear fruit.

> Unfortunately, we are not yet as representative with respect to visible minorities. The Secretariat's *Embracing Change* program was implemented to respond to this challenge by setting benchmarks for the recruitment, promotion and training of visible minority employees and focusing on ways to change the corporate culture in our institutions. **(Mr. James Lahey, Associate Secretary, Treasury Board of Canada Secretariat)**[10]

---

[8] HRDP, *Evidence* (11:25), Meeting No. 58, 16 April 2002.

[9] One of the reasons that the availability benchmark for the federal public service is lower than the private sector is because the benchmark used in the federal public service only includes Canadian citizens, a situation which arises from the preference citizens receive pursuant to the *Public Service Employment Act*.

[10] HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 45, 29 January 2002.

3. Additional Action

Like the approach adopted in the federal public service to better address the equity needs of visible minority workers, the Committee believes that specific workplace strategies should be developed to advance employment equity among persons with disabilities and Aboriginal people. These strategies should also incorporate special initiatives like those delivered under the now defunct Employment Equity Positive Measures Program (EEPMP) and the Enabling Resource Centre (ERC), a longstanding program designed to help public service managers provide the technology and means to accommodate persons with disabilities. According to correspondence from the Presidents of the Treasury Board and Public Service Commission to the Committee, EEPMP and ERC are no longer needed as they have helped individual departments become self-sufficient in achieving employment equity objectives in the federal public service. We were also told that this decision is in keeping with government's approach to modernizing human resource management in the federal public service. Members of the Committee are displeased by the fact that the Treasury Board and the Public Service Commission terminated the EEPMP and the ERC as we were in the middle of reviewing the *Employment Equity Act*. Furthermore, the CHRC recommended that the Committee examine the possibility of extending funding for these programs with the Treasury Board. Because most members of the Committee are not convinced that individual departments and agencies have become self-sufficient in delivering these measures, we do not support the termination of these programs at this time.

The workplace strategies for persons with disabilities and Aboriginal people should be developed in partnership with employers covered under the *Employment Equity Act*, disability organizations, Aboriginal organizations and other stakeholders in the community. Funding should be secured to create entry-level employment opportunities, partnering arrangements with voluntary sector organizations that support the hiring and development of Aboriginal people and persons with disabilities, and the development of supports to facilitate physical and cultural accommodations in the workplace, respecting the constitutional jurisdiction of the provinces and in harmony with programs existing in certain provinces.

> While many programs have met with limited success, a few have made noteworthy progress. Concerns are not about the Act per se, but rather improvements that could be made with the Act. Most of the necessary initiatives are already in place. What remains is to work at making them more effective. The high turnover of aboriginal employees due to unfriendly or culturally insensitive work environments could be addressed by mentorship, cultural accommodations, as well as development of various other support systems in the workplace. **(Ms. Marie Frawley-Henry, Director of International Affairs, Assembly of First Nations)**[11]

---

[11] HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 55, 19 March 2002.

> Disability organizations have not been recognized for the knowledge, support, linkage and expertise they can bring to make this work. Linkages are needed between the individual community, training and education providers, the labour market and the workplace and disability voluntary sector organizations can make this happen. They play roles in identifying individual goals and support needs, they broker access to support and labour market resources, they provide peer support and motivation, they provide employer education and awareness, they provide on-the-job training, accommodation, and facilitate co-worker relationships and they assist employers in meeting labour market demand by linking to supply ... The federal government could take leadership in the federally regulated sector. They could take leadership within the labour market to demonstrate and create a proactive equity strategy, establishing a partnership through the workplace equity programs. They could invest resources for workplace development as in the public service, and they could fund disability voluntary-sector organizations to play linkage roles. **(Mr. Michael Bach, Vice-President, Canadian Association for Community Living)**[12]

Recommendation 1

The Committee recommends that:

- **The Minister of Labour, in collaboration with the Minister of Human Resources Development Canada, develop workplace strategies that identify specific resources and targets to help all employers covered under the *Employment Equity Act*, especially federally regulated employers, to hire, accommodate and train persons with disabilities and Aboriginal people. These workplace strategies should be developed in partnership with employers covered under the Act, disability organizations, Aboriginal organizations and other interested community groups. In addition, workplace strategies must respect the constitutional jurisdiction of the provinces.**
- **The government re-instate the Employment Equity Positive Measures Program and the Enabling Resource Centre, and fund these initiatives until such time that the government can verify that the capacity exists within individual departments and agencies to deliver this support. This verification should be provided in a report and presented to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.**

---

12 HRDP, *Evidence* (12:50), Meeting No. 58, 16 April 2002.

CHAPTER II PROMOTING SUCCESS: INFORMATION, EDUCATION, TRAINING AND OUTREACH

Almost all of our witnesses pointed out that success in achieving employment equity depends on many activities that fall outside the legislation. This is as true in achieving an understanding of equity in the general population as it is in the workplace. Chief among these activities are education and promotion that will support the goals expressed in the Act itself.

> The purpose of this Act is to achieve equality in the workplace so that no persons shall be denied employment opportunities or benefits for reasons unrelated to ability and, in the fulfilment of that goal, to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities...[13]

The Act recognizes the importance of education in achieving this purpose and gives Human Resources Development Canada (HRDC) responsibility for developing and conducting information programs that foster public understanding of employment equity and that promote the program (Section 42 (1)). Representatives of the four designated groups, employers and unions reiterated that HRDC has an important role in marketing and promoting employment equity among the general public.

> Creation of employment equity is not enough. Educating the general public and the workforce on the need for, and importance of, employment equity is as important as its implementation. Education will assist in alleviating myths and misconceptions that are synonymous with employment equity. **(Mr. Raj Dhaliwal, Director, Human Rights Department, Canadian Auto Workers Union)**[14]

> Changing mindsets is probably the most essential step required to open the workplace to people with disabilities. Constantly challenging existing mindsets will help this to happen. **(McLarren Consulting Group, Brief)**[15]

> We encourage the Labour Program [HRDC] to become more active in fostering broader public understanding and recognition of the principles and objectives of employment equity. We still believe that more information about employment equity is needed in the public forum and in schools and that the Labour Program has an educational role to play to that end. All Canadians should understand the goals of equity. When individuals arrive in employment, they should already be

---

13 *Employment Equity Act*, 1995, Section 2.

14 HRDP, *Evidence*, (12:55), Meeting No. 49, 19 February 2002.

15 McLarren Consulting Group, "Submission Respecting the *Employment Equity Act* Review by McLarren Consulting Group Inc. for consideration by the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities," 9 April 2002, p. 10.

> familiar with concepts of diversity and inclusiveness. Members of designated groups still need to be reassured... **(Canadian Bankers Association, Brief)**[16]

Throughout our review of the Act, we often felt that the education and promotion activities were being obscured by the need for administrative measures, data collection, employer obligations, and compliance reviews. When the question did come up for discussion, designated groups pointed the finger at management and labour; labour blamed management and everyone blamed the Department. Obviously, this is an area where all parties bear some responsibility for the lack of effective action.

> In respect of public education, we are extremely disappointed that the federal government did not provide the resources necessary for information programs to foster public understanding of this act and to foster public recognition of the purpose of this act, as provided in the Act. It is our opinion that this is an indispensable role for government. The government should also have public education and awareness campaigns on a regular basis to deal with employment equity-related backlash. **(Mr. Harminder Singh Magon, Anti-Racism Co-ordinator, Union of Public Employees)**[17]

Employers also put forward a very convincing case that a continuing dialogue among those with a stake in success would be particularly helpful. They suggested:

- sharing knowledge, success stories and best practices;
- training sessions and seminars to help all participants understand the issues;
- research to promote better policy development; and,
- an internet site that would highlight the successes in the area of employment equity.

> We believe we need to spend more time exchanging results, not in the statistical sense, but rather letting others know that, for example, a co-op program tested at one particular location was quite successful and could prove useful to other employers who may not have had an opportunity to do the same things. **(Ms. Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and Public Affairs, RBC Financial Group, Canadian Bankers Association)**[18]

There were, of course, several caveats. Among them was a warning that strategies need to be adapted to community needs as well as designated group requirements. For example, an outreach program that works in Toronto might not work in Saskatchewan.

---

16 Canadian Bankers Association, *Employment Equity Act Review: Submission to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities*, 21 March 2002.

17 HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 49, 19 February 2002.

18 HRDP, *Evidence* (12:10), Meeting No. 56, 21 March 2002.

> In our first years of looking at our workforce from an employment equity perspective, we had four taskforces that looked at all the four different designated groups, identified stereotypes and myths, and then looked at our population, found the evidence that supported or rebutted those myths and communicated the results to not only our employees but also to the communities in which we do business. This is putting aside stereotypes and showing the reality that these people from the designated groups are available, they are skilled, they have the opportunity to come to work and we welcome them and have an equitable and supportive environment. **(Ms. Lesya Balych-Cooper, Vice-President, Diversity and Workplace Equity/EAP, Bank of Montreal, Canadian Bankers Association)**[19]

The Committee's evidence provided back-up to our view that some of the specific issues that we discuss later in this report could be at least partly resolved through greater understanding. The Federal Employers in Transportation and Communication (FETCO), for example, identified a proactive campaign to create broader public awareness and understanding of employment equity as one means of overcoming the reluctance of some of the designated groups to self-identify.[20]

Again, HRDC was identified as having a specific role within the employment equity 'system' that it could play more successfully. HRDC could assist employers and help them to bridge the gaps with designated groups. HRDC should also provide more advice and technical support to employers and members of designated groups (e.g. guidelines to the Act; workforce gap analysis; clustering analysis; numerical goal setting; and, regular updates on relevant case law, best practices and innovative approaches).

Some witnesses put forward another perspective on promotion and education in their argument that employers themselves should take a more active role in education in the workplace. The success of any employment equity program depends on the type of education initiatives in support of these programs. The Act does not specifically mandate employers to provide workplace education on employment equity and labour representatives argued that where there is a union, the provision of education and information should be a joint obligation. Employers should develop effective means of communicating employment equity programs and policies and develop effective educational materials. Some employment equity practitioners took essentially the same position.

> Right now, there isn't a lot of employment equity training per se. There's the compliance book that says here are some of the things you can implement with the new organizations. But what happens on a company level is that the companies put an individual in the position who may have the competencies and skills required around human resources, but not necessarily around how to deliver these types of directives.
>
> A lot of times what happens is the employment equity person becomes the in-house expert. You're considered to know it all; however, you're not given any of

---

19 Ibid.

20 HRDP, *Evidence* (11:20), Meeting No. 56, 21 March 2002.

> the training to know it all. So it's really put upon you to educate yourself a lot of the time. Some companies will say you can go to a conference in Toronto, if there's a diversity conference or an employment equity conference, and they'll pay for stuff like that, but there isn't really any in-house training provided for most individuals. **(Ms. Crystal Laborero, Council Member, Manitoba Women's Advisory Council)**[21]

> There are people who, because of their work responsibilities, should receive training on employment equity in addition to education and awareness sessions which should be provided at all levels to everyone in workplaces covered by the act. This type of training should cover all aspects of workplace relations and should be built into all training programs, providing effective information to counter the backlash effect. **(Mr. Harminder Singh Magon, Anti-Racism Co-ordinator, Canadian Union of Public Employees)**[22]

Many of the designated groups reiterated the need for training programs for both employers and unions. These witnesses believe that education should be a required component of all barrier identification, removal and prevention plans. They also believe the education of employers could assist in creating a workplace where some individuals with intermittent health problems, including those with mental illnesses would not be afraid to self-identify. In this case, the witnesses pointed out that the Canadian Human Rights Commission could provide information that would assist employers.

> We would therefore ask that the attitudes of employers and unions be examined, that awareness and training programs for employers, employees and unions be offered.... **(Ms. Chloé Serradoni, Executive Director, Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec)**[23]

Education and training are key aspects of employment equity. There is a need to improve the overall understanding of the Act through better education and training of employers, managers, workers and the general public to eliminate misperceptions about employment equity and prejudice. Again the role of the federal government, particularly HRDC's Labour Branch was highlighted — not just in dealing more narrowly with employment equity but more broadly in looking at the place of some of the designated groups in the workplace and implementing policies apart from employment equity that would support its goals.

> Research carried out around the world has consistently shown that organizations with programs designed to manage disabilities are much more open and generally recruit people with disabilities at a much higher rate. **(Mr. Viateur Camire, Director and Vice-President, Human Resources, Abitibi Consolidated Inc., National Institute of Disability Management and Research)**[24]

---

21 HRDP, *Evidence* (12:40), Meeting No. 50, 21 February 2002.

22 HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 49, 19 February 2002.

23 HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 58, 16 April 2002.

24 HRDP, *Evidence*, (13:05), Meeting No. 58, 16 April 2002.

According to the National Institute of Disability Management, the federal government should promote and support the adoption and implementation of the International Labour Organization's *Code of Practice on Managing Disability in the Workplace*. The Institute also recommended increasing the resources of HRDC's Labour Branch to allow it to carry out research on disability management in the workplace and encouraging cooperation between workers and employers.

Obviously, what is needed is a more systematic and comprehensive strategy to deal with education, promotion, and training for employment equity.

> ... what an opportunity to have a marketing and a communications plan in both these areas [legislation employment equity and the federal contractors program] that would sell employment equity in this whole country, even if we don't fall under the legislation. **(Ms. Mary Margaret Dauphinee, University Advisor on Employment Equity, Queen's University)**[25]

Meeting this need would not require any amendments to the Act, but it would require a commitment and resources on the part of all the stakeholders to translate some of their words about achieving the purposes of employment equity into action.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Minister of Labour develop a more focused and better-resourced employment equity research, promotion, education, and technical support strategy. As a basic premise, such a strategy should also aim to create, and to build on partnerships between business, labour, the community and designated groups. This strategy should entail the development of:

(i) a communications strategy to increase public awareness of the benefits of employment equity and employers' requirements under the Act;

(ii) an education strategy that brings together employers, designated groups, advocacy organizations, unions etc. to identify issues, solutions and best practices; and

(iii) a technical support strategy to develop better tools and data to assist employers to meet their employment equity obligations.

---

[25] HRDP, *Evidence*, (12:10), Meeting No. 46, 31 January 2002.

Recommendation 3

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada be the sole source of technical support for both public (including Separate Employers) and private sector employers.

CHAPTER III THE SUPPLY SIDE OF EMPLOYMENT EQUITY: SKILL ACQUISITION AND FOREIGN CREDENTIAL RECOGNITION

The *Employment Equity Act* essentially assumes that inequality in the workplace originates exclusively from the behaviour of employers or, in other words, the demand side of the labour market. This is clearly not the case, an observation made by a vast majority of witnesses during our deliberations. They spoke in favour of more skill acquisition initiatives for members of designated groups. The importance of the supply-side of the labour market in terms of employment equity is evident in the role that education and job skills play in influencing the labour market outcomes of members of designated groups. According to the findings of a recent study, visible minority workers (except for black men) who are born in Canada have comparable earnings as similarly skilled and educated white Canadian workers. This was not found to be the case for similarly educated foreign-born visible minority workers, especially men, who suffer a wage disadvantage, compared to their white Canadian-born counterparts.[26] To economists, this earnings gap is attributed to differences in the market value of human capital (i.e. education, training, work experience, etc.) and not to discrimination. A number of issues related to differences in economic status within the visible minority community also surfaced during the pre-review consultations conducted by HRDC's Labour Branch.[27]

1. Human Resource Development and Disadvantaged Workers

As mentioned elsewhere in this report, the Canadian labour force is rapidly ageing and many are concerned about the potential labour shortages this demographic phenomenon may have in the future. While some of our witnesses maintained that the employment prospects of members of designated groups (including those who are not covered directly under the Act) will improve dramatically without public sector investments in human capital, others expressed the view that the federal government's involvement in providing skill acquisition opportunities to disadvantaged workers is as necessary today as it was when the *Employment Equity Act* came into force in 1986.

> Employer surveys, including one survey that included many of our members, show that attracting and retaining talent remains an absolute top-of-the-mind issue in building businesses. In combination with aging, this suggests that employers will be falling all over themselves doing outreach in the next couple of decades, they will be looking everywhere to find, develop, and retain human

---

[26] D. Hum and W. Simpson, "Not all Visible Minorities Face Labour Market Discrimination", *Policy Options*, December 2000, p. 47.

[27] Human Resources Development Canada (Labour Branch) (December 2001), pp. 49 to 51

> capital, and they won't need much outside encouragement to do so. This will benefit all covered groups, but most particularly the disabled, because, for example, workplace changes that are aimed at accommodating the mobility problems associated with the elderly will also improve the workplace environment for those whose mobility is limited for reasons other than age. **(Mr. Finn Poschmann, Senior Policy Analyst, C.D. Howe Institute)**[28]

The Committee was reminded on more than one occasion that the recent retrenchment in federal spending has had an adverse impact on programs supporting human resource development among members of designated groups. Part of the reason for this is the way these programs are now delivered and funded, and part is due to program structural changes that have had a direct impact on clients' access to support. Today, much of this support is delivered under Labour Market Development Agreements (LMDAs). Prior to the LMDA model, HRDC had more control over the allocation of employment and training support and the clientele served under its programs. At one time, target levels of participation for each designated group were set annually. Today, no such arrangement exists under the LMDAs, although provincial and territorial governments have agreed to provide the federal government with client-based information on gender, disability, visible minority and aboriginal status, where clients have willingly provided this information.

> There are no target programs for women and visible minorities, but the flexibility and targeting of EBSM [Employment Benefits and Support Measures] at the local level help adapt projects to certain groups when they are considered a priority on the labour market. **(Mr. Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch, Department of Human Resources Development)**[29]

In addition to program delivery changes, participation in what is now called Employment Benefits and Support Measures (EBSM) under Part II of the *Employment Insurance Act* requires individuals to be eligible for Employment Benefits. Because members of designated groups are seen to be disadvantaged in employment, including insurable employment, it follows that this disadvantage extends to eligibility for Employment Benefits.[30]

> If you have not been in the labour market, if you have not had a job, you are not now eligible for training because the accountability mechanism for those labour market agreements is the number of people provincial governments move from employment assistance into the labour market. So frankly, not only has the employment equity legislation not been effective for our community, but the federal government's turning over responsibility of labour market agreements to the provinces, without any guarantee that the needs of those who are not eligible will also be addressed has meant you have abandoned the whole area. Frankly, we see this leading to a continued patchwork of programs at the provincial level

---

28 HRDP, *Evidence* (11:30), Meeting No. 48, 7 February 2002.

29 HRDP, *Evidence* (10:45), Meeting No. 59, 23 April 2002.

30 To qualify for Employment Benefits, an individual must be an "insured participant." Insured participants include those who have established a benefit period, those whose benefit period has ended within the past 36 months and those who have received maternity/parental benefits in the past 60 months (see section 58 of the *Employment Insurance Act*).

that have no equity across this country. **(Mr. Laurie Beachell, National Coordinator, Council of Canadians with Disabilities)**[31]

According to the data presented in Table 1, some 44.2% of EBSM clients were women in 1999-2000. A somewhat smaller proportion, 38.5%, of women participated in long-term interventions, a category of labour market programming that includes training. EBSM participation rates among persons with disabilities, aboriginal people and visible minorities in the same year were 2%, 4.3% and 3.8% respectively. Except for aboriginal people, participation rates for these designated groups were also lower in long-term interventions. These participation rates, irrespective of the duration of the intervention, are also below the overall availability benchmarks applied to each designated group, except Aboriginal Peoples, in the federally regulated private sector.

Between 1997-1998 and 1999-2000, progress in terms of raising the EBSM participation rates among members of designated groups has been, at best, modest in the case of women and Aboriginal people, and, regrettably, participation rates have declined in the case of persons with disabilities and members of visible minorities. According to our testimony, HRDC maintains that incomplete data capture continues to contribute to the problem of under-reporting by designated groups. We only note, in this regard, that employers covered under the *Employment Equity Act* are also exposed to the same, or perhaps even more serious, data problems attributed to under-reporting.

TABLE 1
Participation of Designated Groups in Employment Benefits and Support Measures

Measure	Women		Persons with Disabilities		Aboriginal People		Visible Minority	
	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000
Short-term Intervention	49.6%	47.9%	3.5%	2.3%	3.0%	3.9%	7.1%	4.4%
Long-term Intervention	37.4%	38.5%	3.7%	1.6%	4.8%	4.0%	3.3%	2.7%
Total	41.7%	44.2%	3.6%	2.0%	4.2%	4.3%	4.6%	3.8%

Source: Human Resources Development Canada, 1998 Employment Insurance Monitoring and Assessment Report, Annex 3; and Employment Insurance 2000 Monitoring and Assessment Report, December 2000, Annex 3.

Despite differences in assumptions underlying future population and labour force growth in Canada, two things are virtually certain: Canada's workforce will become older and it will become more diverse in the medium-term. Aboriginal peoples make up one of the fastest growing components of the Canadian population, increasing at a rate that is about twice the national average. By the year 2011, immigration is expected to account for all net labour force growth in Canada.[32] In other words, Aboriginal peoples

---

[31] HRDP, *Evidence* (12:55), Meeting No. 58, 16 April 2002.

[32] Government of Canada, *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians*, 2002, p. 8.

and immigrants, many of whom are members of visible minority groups, will comprise a growing share of the Canadian labour force in the years to come. The Committee acknowledges the efforts of the federal government to address the labour market needs of immigrants and Aboriginal people (e.g. Aboriginal Human Resources Development Strategy, Immigrant Settlement and Adaptation Program and Language Instruction for Newcomers to Canada). Nevertheless, the fact remains that Aboriginal people continue to experience much higher rates of unemployment and acquire significantly less schooling than the general population. Many newly-arrived immigrants also continue to face serious difficulties entering the Canadian labour market because they lack adequate language skills and/or are unable to have their educational or occupational credentials recognized fully, an issue that is further discussed below.

The Committee heard from many groups representing persons with disabilities and virtually all expressed some dissatisfaction with current human resource development programming for persons with disabilities. Some also criticized the delay in establishing a labour force development strategy for persons with disabilities, an initiative that was announced in the latest Speech from the Throne. The Committee was told that Employability Assistance for People with Disabilities (EAPD is delivered under agreements with the provinces and territories) has resulted in reduced access to funding compared to its predecessor, Vocational Rehabilitation of Disabled Persons. Like the LMDAs, we were told that the assistance under EAPD has also assumed a bias in favour of short-term interventions. As a result, clients have limited access to the skill acquisition initiatives that can generate meaningful long-term results.

> ... as of July 1, 2000 the government announced the federal government would no longer be responsible for training programs. This created chaos in the community because you suddenly had to redraft all of your projects and programs so that it didn't reflect training because, we were told, training was now the exclusive responsibility of provinces based on the labour market agreements ... To block funding of programs on the basis of the federal government no longer is involved in training, to me demonstrates, perhaps, a lack of diligence in terms of really understanding what the tools and mechanisms require or dictate. **(Ms. Joan Westland, Former Executive Director, Canadian Council on Rehabilitation and Work)**[33]

The Committee is fully aware of the fact that the *Employment Equity Act* applies to a relatively small proportion of Canada's labour force. But we also know that the Act's objectives will not succeed unless these aims are integrated into a broader base of HRDC programs and labour market initiatives generally. We are also cognizant of the vital human resource development needs of members of designated groups throughout the entire Canadian labour market. While the need for public support in this area may wane in the years ahead, as private sector employers devote more resources to training to avert labour shortages, we are clearly not yet there.

In our opinion, enhanced federal support for human resource development is critical in terms of making more progress on the employment equity front as well as

---

[33] HRDP, *Evidence* (12:00), Meeting No. 59, 23 April 2002.

ensuring that Canada has the knowledge and skills to drive the economy in the years to come. As evidenced by the work being done on the National Skills and Learning Agenda, part of the Innovation Strategy, the government realizes that knowledge and skills do matter. It is vital to ensure that the support that does become available to individuals under this strategy to make the required investments in learning be allocated fairly and be accessible to all members of designated groups. It is for this reason that most members of the Committee believe that we need more equity-based human resource development support and input at the federal level.

Recommendation 4

The Committee recommends that:

- **The government ensure that sufficient resources are allocated to enhance human resource development among members of designated groups. New funding mechanisms and eligibility criteria should be incorporated in the next generation of Labour Market Development Agreements to ensure that members of designated groups have a greater opportunity to access Employment Benefits and Support Measures.**

- **The government fast track discussions with provincial and territorial governments in order to implement a labour force development strategy for persons with disabilities at the earliest date possible.**

- **HRDC report annually in its Departmental Performance Report on program expenditures for designated groups and the proportion of designated groups who are served under these programs.**

- **Citizenship and Immigration Canada review its budget for Language Instruction for Newcomers to Canada and the Immigrant Settlement and Adaptation Program to ensure that sufficient funding is available to serve the labour market transition needs of newly arrived immigrants, particularly in view of the recent upward trend in actual annual landings.**

- **All the measures set out above respect the constitutional jurisdiction of the provinces.**

2. Foreign Credential Recognition

The absence of a national system for recognizing foreign credentials was an issue that surfaced frequently during our hearings. It was also raised in the pre-review consultations held by HRDC's Labour Branch. Given our historical heavy reliance on

immigration as a source of skilled labour, the successful integration of immigrants into the Canadian labour market has been a long-standing policy objective of the government. One aspect of this policy that has received the government's attention for quite some time is our inability to assess adequately foreign educational and trade certification credentials that accompany many immigrants to Canada. The Committee is well aware that this is an area of provincial/territorial jurisdiction. Nevertheless, it is critical that we make progress in this area, a point that is also recognized in the government's Innovation Strategy.

> While the *Employment Equity Act* has achieved major gains and progress in the representation of women and visible minorities, certain barriers still exist that prevent them from achieving their full potential. As an immigrant woman myself, and also a member of Immigrant Women of Saskatchewan, I have experienced and have heard many of the experiences of other immigrants and visible minority women and how the system works against them. Many of us feel that progress in the labour market is inhibited by the underutilization of our skills. It is not very easy to integrate into the workforce, because most often we come to Canada with foreign education credentials that are sometimes not recognized by Canadian institutions and organizations. We end up accepting jobs that are far below the qualifications and skills we already have. The need to get a better job forces us to go back to school and to retrain, but we still face the issue of not having the Canadian experience to get us hired. **(Ms. Martha Mettle, Vice-President, Immigrant Women of Saskatchewan, Regina Chapter)**[34]

According to a recent study, it is estimated that some 540,000 individuals in the Canadian labour market forego an average of $8,000 to $12,000 annually because some portion of their human capital (formal and informal learning) is not recognized, but could be recognized and rewarded if a better system for learning recognition were in place in this country.[35] Of these, an estimated 340,000 individuals possessed unrecognized foreign credentials. According to the study, individuals with unrecognized foreign credentials are most likely to come from China, India, Philippines and Guyana.[36]

Recently, the government proposed changes to the selection criteria used for assessing skilled workers who want to immigrate to Canada. In relation to this proposal, points will be awarded on the basis of the number of years of schooling required to obtain a diploma, trade certificate, formal apprenticeship or university degree. Compared to the current approach, the proposed selection system affords more points to education and tries to provide a better balance between formal schooling and technical training. However, like the current system, the proposed system makes no distinction between foreign educational and technical training credentials that are similar or equivalent to Canadian credentials and those that are not. And in the absence of a policy that requires applicants to acquire credential assessment prior to applying to immigrate to this country, like the approach adopted in Australia, the current and

---

34 HRDP, *Evidence* (12:34), Meeting No. 50, 21 February 2002.

35 M. Bloom and M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conference Board of Canada, 2001, p. 29.

36 Ibid., p. 19.

proposed selection systems seem to contribute to the problem. Some, but not all of our posts abroad, provide information to successful immigration applicants regarding credential evaluation services in this country. This should be a common practice in all posts and provisions should also be made to provide this information to successful applicants when an interview is waived.

Recommendation 5

The Committee recommends that:

- **The government vigorously pursue discussions with provincial and territorial governments and professional associations to develop a system for recognizing foreign credentials, while recognizing provincial jurisdiction in this matter. The importance of this issue needs to be better reflected in federal-provincial/territorial agreements relating to immigration and labour market development to ensure a barrier-free labour market.**

- **Citizenship and Immigration Canada ensure that all visa officers inform applicants of the potential problem that may arise with respect to the recognition of an applicant's formal education and/or technical training credentials. Visa officers should encourage all successful applicants to contact the relevant certification organizations in Canada prior to immigrating to this country.**

CHAPTER IV EMPLOYMENT EQUITY COVERAGE

Many of the witnesses who appeared before the Committee voiced some concern about the scope of the Act. In this regard, some witnesses expressed the view that Parliament and federal contractors should be covered under the Act. Others suggested that coverage should be broadened to include employers who obtain contracts or receive grants and contributions, regardless of the number of workers employed in these organizations. Although there was a great deal of support for maintaining the status quo, some witnesses thought that the number of groups designated under the Act should be increased.

1. Private and Public Sector Employers

Section 4 of the *Employment Equity Act* specifies those employers covered under the Act. The largest group of employers covered under this section of the Act includes federally regulated private sector employers and Crown corporations that employ 100 or more employees. According to the most recent available data, there were 394 federally regulated private sector companies covered under the Act in 2000 with a combined workforce of some 612,000 employees.[37]

The Act also applies directly to all federal departments, agencies and commissions, irrespective of the number of employees, as set out in Part I of the *Public Service Staff Relations Act*. As of 31 March 2001, there were 65 federal departments, agencies and commissions for which the Treasury Board is the employer with a combined employee population of 149,339 individuals.[38]

Special operating agencies or corporations set out in Part II of the *Public Service Staff Relations Act* with 100 or more employees are also covered directly under the *Employment Equity Act*. These employers are outside the traditional federal public service and, as such, are commonly referred to as "separate" employers. Currently, there are 15 separate employers who employ more than 100 employees.[39] Combined, their workforces include somewhere between 60,000 and 70,000 workers.[40]

---

37 Human Resources Development Canada, *Annual Report of the Employment Equity Act, 2001*, 2001, p. 2.

38 President of the Treasury Board, *Employment Equity in the Federal Public Service, 2000-01*, 2002, Table 5, p. 40.

39 The 15 separate employers currently covered under the Act are: Auditor General of Canada, Canada Customs and Revenue Agency, Canadian Food Inspection Agency, Canadian Forces Personnel Support Agency Canadian Nuclear Safety Commission, Canadian Security Intelligence Service, Communication Security Establishment, National Energy Board, National Film Board of Canada, National Research Council of Canada, Natural Sciences and Engineering Research Council, Office of the Superintendent of Financial Institutions, Parks Canada, Statistical Survey Operations and the Social Sciences and Humanities Research Council.

40 Based on information provided by Human Resources Development Canada and the Canadian Human Rights Commission.

For security and operational reasons, the *Employment Equity Act* of 1996 contained special provisions for bringing the non-civilian workforces of the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service under the purview of the Act. Six years have passed and these federal organizations are still not effectively covered under the Act. Of the witnesses who addressed this issue, all agreed that it has taken much too long to develop the necessary regulations for extending the Act to non-civilian workers in these organizations. As far as the Committee can ascertain, the regulatory framework for extending coverage to these organizations is now in place; these regulations only need to be promulgated. The Committee is in total agreement that this matter has taken far too long and absolutely no reason exists for continued delays.

> We also want to draw your attention to the need to proclaim the Act's application to non-civilian staff of the RCMP, the Canadian Security Intelligence Service and the Canadian Armed Forces. It is quite abnormal that, after nearly six years, this provision has not yet been implemented. **(Mr. Fo Niemi, Executive Director, Centre for Research-Action on Race Relations)**[41]

Some of the witnesses who appeared before the Committee expressed concern about the fact that Parliament is not covered under the *Employment Equity Act*. In their view, Parliament should fall under Act, since it created the Act and, as a consequence, should play an exemplary role in the pursuit of fairness in the workplace.

> For Parliament, it is ironic that in the very body whose staff support this, the guardians of the Act are not covered by the provisions of the Act. It is strongly recommended that the House of Commons, the Senate, the Speakers, the staff, and the Library of Parliament also be covered by it. **(Mr. Baljinder Gill, President, National Association of Canadians of Origins in India)**[42]

The Committee is aware of the fact that Parliament and the Library of Parliament have adopted employment equity policies as part of their overall approach to human resource management. However, members of the Committee are unsure about the extent to which these policies meet the requirements of the *Employment Equity Act* itself. We were told that data does not exist on the number and proportion of designated group members employed by the House of Commons. In addition, we know that the Parliamentary campus is not completely accessible to persons with disabilities, although we were assured that work is continuing in this area.

Like many of our witnesses, we support the view that Parliament should fall under the purview of the *Employment Equity Act*. However, a problem does arise if the Act were to be extended fully to Parliament, although not to the Library of Parliament. This problem of parliamentary privilege is not restricted to the *Employment Equity Act*, but applies to all legislation passed by Parliament. We were told that the House of Commons can serve the objectives of the Act, provided the operational independence and constitutional

---

41 HRDP, *Evidence* (11:35), Meeting No. 53, 12 March 2002.

42 HRDP, *Evidence* (11:43), Meeting No. 53, 12 March 2002.

position of the House of Commons is upheld. In other words, parliamentary privilege must prevail.

The Committee supports including the Library of Parliament under section 4 the *Employment Equity Act*. Most members also believe that the employer obligations under the Act should apply to Parliament, provided that the tradition of parliamentary privilege remains intact.

> Right now, we are not dealing with employment equity, but with parliamentary privilege. Parliamentary privilege is Parliament's right to run its own affairs and to organize its relations between employees and the employer as it sees fit. That right is protected under the Constitution. The underlying principle is that the House is sovereign and must not be accountable to one of its creations, in this case the Canadian Human Rights Tribunal. (**Mr. William Corbett, Clerk of the House of Commons)**[43]

Recommendation 6

The Committee recommends that:

- **The Library of Parliament be included in section 4 of the *Employment Equity Act*.**
- **Employees (excluding Members' and Senators' staff) of the Senate and the House of Commons be included under the *Employment Equity Act* for the purposes of annual reporting and compliance audits.**
- **The regulatory framework required to extend the Act to non-civilian employees in the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service be adopted without further delay.**

---

[43] HRDP, *Evidence* (11:25), Meeting No. 57, 11 April 2002.

2. The Federal Contractors Program

The *Employment Equity Act* does not apply directly to federal contractors. Instead, section 42(2) of the *Employment Equity Act* requires the Minister of Labour to ensure that the requirements of the Federal Contractors Program (FCP) with respect to the implementation of employment equity are equivalent to the employment equity implementation requirements of employers covered under section 4 of the Act.

As noted elsewhere in our report, the FCP was initiated in 1986. The FCP applies to provincially regulated employers with a national workforce of more than 100 employees, provided they receive federal government goods and services contracts worth $200,000 or more. In order to bid on these large contracts, potential contractors are required to certify in writing their commitment to employment equity. Today, there are roughly 845 federal contractors employing some 1.1 million workers.[44] Human Resources Development Canada conducts periodic onsite compliance reviews to ensure that FCP employers are meeting their employment equity obligations.

According to several witnesses, including the CHRC which conducted its own consultations on the *Employment Equity Act*, the lack of a legislative basis for the FCP, no requirement to report annually, inadequate program support and guidance, and the absence of a meaningful monitoring mechanism, have all created the impression that employment equity in workplace covered under the FCP is in a state of disarray. In fact one witness indicated that despite being covered under the FCP since 1987, there was still confusion as to what constituted non-compliance and how compliance is measured. The Committee is totally convinced that this program needs to be strengthened.

> Compliance reviews are sporadic and unplanned. From the perspective of the University of Saskatchewan and other employers they consulted, the process and expectations are not defined and therefore are confusing. There is a lack of direction in what the review is intended to accomplish, and virtually no follow-up on completion of the review. There is no ongoing communication with representatives of the federal contractors program. **(Ms. Kathy Gray, Director of Employee Services, University of Saskatchewan)**[45]

> With regard to the private sector and the federal contractors compliance program, the department has done a study, and there has been some leaked stuff in the newspapers about the study. I think the federal contractors program is an important tool in ensuring that the private sector plays its rightful part in promoting meaningful employment equity. It simply cannot be that all you are obligated to do is report where you're at. It has to be that if you want to get government contracts, you have to show some progress, and they need to be told that upfront. I think some of these employers are doing some good things, and there are some of them who have not made any changes in areas of employment. So looking at

---

44 Human Resources Development Canada, *The Employment Equity Act Review: A Report to the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities*, December 2001, p. 13.

45 HRDP, *Evidence* (11:50), Meeting No. 51, 26 February 2002.

what needs to be tightened up, there needs to be more than simply saying, if you don't file the report on time, you might get yourself in trouble. **(Mr. Hassan Yussuff, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress)**[46]

Recommendation 7

The Committee recommends that the Minister of Labour examine the Federal Contractors Program with a view to re-restructuring this program to ensure that the employment equity obligations of federal contractors are the same as the obligations of employers covered under section 4 of the Act.*

3. Small Employers

Finally, a few witnesses expressed the view that coverage should be broadened to include smaller workforces in sectors already covered under the Act and organizations that receive government contracts or grants, irrespective of the level of employment in these organizations. Some members of the Committee are prepared to suggest that the employment threshold governing coverage be reduced from 100 to 50 workers. However, most of us are hesitant to recommend a change in the employment threshold at this time. Rather, we believe that the government should examine this issue further. According to one witness, we were told that, based on analysis conducted for the last legislative review, if the employment threshold was reduced to 20 employees the number of employers covered under the federally regulated private sector and the FCP would increase by 500% to 530%, while the number of employees covered would only increase by 20% to 25%.[47] Moreover, some of us are concerned about the administrative burden that a lower employment threshold would impose on small employers and the cost associated with this must certainly be considered before contemplating any change.

Recommendation 8

The Minister of Labour examine the feasibility of covering employers with fewer than 100 employees, federal contractors with contracts worth less than $200,000 and recipients of federal grants and contributions.

---

46 HRDP, *Evidence* (12:00), Meeting No. 49, 19 February 2002.

* The NDP supports including a provision that Federal Contractors be subject to compliance audits as part of a re-structured program.

47 HRDP, *Evidence* (12:30), Meeting No. 61, 30 April 2002.

4. Designated Groups

For the most part, witnesses generally supported the current list of groups designated under the *Employment Equity Act* and did not ask for the list to be modified. However, some witnesses identified what they considered to be gaps in terms of the Act's current coverage of disadvantaged workers. In this context, several categories of workers were mentioned as needing the Act's protection including old workers, young workers, gay and lesbian workers, and workers facing official language barriers in the workplace.

The Committee was told that the Royal Commission on Equality in Employment used four criteria — the unemployment rate, the participation rate, earnings and occupational concentration — as indicators of workplace disadvantage. Based on these criteria, we were told that older workers were clearly not a disadvantaged group in the labour market. While some older workers do experience long spells of unemployment and hence have low earnings, as a whole this group tends to exhibit below average rates of unemployment and above average earnings compared to other age groups in the labour market. Moreover, any worker who believes that he or she is subjected to age discrimination has recourse under the *Canadian Human Rights Act*. The Committee is mindful of the fact that the labour force is ageing and encourages the Labour Branch at Human Resources Development Canada to monitor this situation closely.

In terms of youths, the Committee notes that the perceived labour market disadvantage in this case is largely attributed to problems encountered by youths as they make the transition from school to work. Eventually, young workers become adult workers and in so doing realize higher earnings and greater job stability.

Unfortunately, the Committee is unable to discuss the labour market situation facing other potential designated workers because there is very little information collected on these workers. Nevertheless, the Committee supports the collection and analysis of information on all potentially disadvantaged groups of workers in the Canadian labour market.

CHAPTER V EMPLOYER OBLIGATIONS

1. Reporting

Under the *Employment Equity Act* (Section 18), federally regulated private sector employers are required to file reports with Human Resources Development Canada (HRDC) on or before 1 June each year on the nature of their workforce for the previous year. They are to include information on the total number of employees, as well as the number of employees from designated groups by industrial sector, geographic location, employment status, occupational category, salary range, hirings, promotions and terminations. HRDC then consolidates this data and uses it to prepare an annual report that is to be tabled in Parliament before 31 December. This report compares the representation of the designated groups with their labour force availability. Private sector employers who fail to file their annual report are liable to a fine of up to $50,000.

According to Section 21 of the Act, the President of the Treasury Board is required to prepare a similar annual report on the state of employment equity in the public service (those included in Part I of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*) for each fiscal year.

In addition to the aforementioned employers, there is a group of 15 separate employers that is also required to report under the Act. According to section 4(*c*) of the Act, these employers are portions of the public service of Canada set out in Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*, that employ 100 or more employees. This includes, among others, the Canada Customs and Revenue Agency, the Canadian Security and Intelligence Service, Parks Canada, and the Office of the Auditor General. Although these separate employers submit their annual reports to the Treasury Board Secretariat, these reports are tabled in Parliament without any analysis or consolidation.

(a) Equality and Comparability

The Committee heard evidence that all employers should be required to report on the same basis. The Canadian Human Rights Commission and other witnesses recommended that federal departments and agencies should report on the same occupational basis (i.e. 14 occupational groups) as private sector employers. Currently, separate employers that are also federal agencies are required to submit their reports according to the 14 occupational groups. Federal departments and agencies report on the basis of six occupational categories. The Committee supports standardizing all reports because we are aware that it is difficult to compare progress and performance between some public sector employers and others as well as between the public and private sectors when the basis for comparison is not uniform.

Apart from this, we are aware that no agency has the responsibility for monitoring, vetting or ensuring consistency of the reports from separate employers in the federal public sector. There is no annual report on their progress. The Committee supports the position of the Canadian Human Rights Commission that it is appropriate that the reporting status of separate employers should be clarified and that they should be treated in the same way as other federal employers and private sector employers.

In the interests of consistency and fairness, the Committee believes that comparative information should be available from all those who are required to file reports under the Act.

Recommendation 9

The Committee recommends that all employers, including individual federal departments and agencies (those set out in Parts I and II of Schedule I of the *Public Service Employment Act*) as well as Parliament and the Library of Parliament, file their employment equity reports with the Minister of Labour. The Minister of Labour should be responsible for tabling in Parliament a consolidation of these reports, including a comparison of the public and private sectors. For greater clarity, all reports filed with the Minister should contain information in accordance with the prescribed instructions.

Recommendation 10

The Committee recommends that all federal departments and agencies report on the same occupational basis as private sector employers. Following the review of the reporting requirements due on 1 January 2004 (see Recommendation 11), if the government modifies the basis on which occupational data are reported, the modified approach should apply equally to all employers.

While employers did not ask for the requirement for an annual report to be changed, some employers believed that the reporting requirements of the Act imposed a considerable burden without any appreciable benefit in terms of their operations. They recommended that the reporting requirements be closely examined with a view to redirecting resources toward results.

> ... our members and the department have made it known that they want to spend less time on a report which essentially ends up being shelved. **(Ms. Hélène Gendron, Chair Employment Equity Sub-committee and Senior Manager, Employment Equity and Official Languages, CBC/Radio Canada, Federally Regulated Employers, Transport and Communications)**[48]

[48] HRDP, *Evidence* (12: 05), Meeting No. 56, 21 March 2002.

On the other hand, many of our witnesses recommended that the annual reporting system should remain in place. Some employers reported to the Committee that they had put the systems in place and that these reporting tools had become part of their ongoing work methods although they did not want the preparation of statistical reports to become more complex. Still other witnesses, including the Canadian Human Rights Commission (CHRC) and some representatives of designated groups, want employers to report more data and analysis than is currently required under the Act.

The Committee agrees that reporting requirements impose a delicate balancing act with two sides to it: ensuring accountability through reporting and, at the same time, limiting the burden of reporting and audit requirements. We are also aware that most employers have invested resources in putting a reporting system into place and that changes could result in additional costs to them as well as to taxpayers.

> Limited corporate resources need to spend time implementing change, rather than spending time responding to government information requests. **(Mr. John Crockett, Consultant)**[49]

> We recommend amending section 18 of the Act to provide for private sector employers to file reports every second year rather than every year, at their option. Then a task force of stakeholders should be set up to determine how reporting could be changed to reduce its dominance. The whole issue of the reporting requirements is fraught with a lot of hidden issues and a lot of stakeholder considerations. **(Mr. Phillip McLarren, President, McLarren Consulting Group Inc.)**[50]

As far as reporting is concerned, there are areas that the Committee believes are worth exploring. There does, for example, seem to be a recognized need for more information about those who are members of more than one designated group but until the stage is properly set, the Committee is not prepared to recommend that employers report on this type of representation. We have dealt with this elsewhere in this report.

In addition, the Committee heard the employers who appeared before us speak about the success of various initiatives and interventions that they have undertaken to increase their representation of designated groups (e.g. outreach programs, apprenticeships, recruitment activities, training, etc.).

> The effect of the reporting requirement is to put too much emphasis on numbers and not enough on developing systems, procedures and practices that will cause those numbers to change dramatically. Throughout the Act, pre-eminence of corrective action is emphasized, beginning with the purpose statement. It is time to balance numerical reporting with encouragement and direction on how to

---

49 HRDP, *Evidence* (11:05), Meeting No. 48, 7 February 2002.

50 HRDP, *Evidence* (11:45), Meeting No. 57, 11 April 2002.

change practices to make employment equity effective. **(Mr. Phillip McLarren, McLarren Consulting Group, Inc.)**[51]

Many of our witnesses told us that employment equity should be much more than collecting and analysing statistical data. In fact, Section 5 of the Act sets this out very clearly:

> Every employer shall implement employment equity by:
>
> (a) identifying and eliminating employment barriers...
>
> (b) instituting such positive policies and practices and making such reasonable accommodations as will ensure... a degree of representation... that reflects [designated group] representation.[52]

Statistics are the means not the end. In light of our view that increased emphasis should be placed on qualitative measures, we feel that increased reporting of these measures would be beneficial. In fact, many employers already include their qualitative initiatives in the information that they submit annually. But the Committee believes that this is not utilized as effectively as it could be. One way of proceeding, for example, might be to allow employers to alternate their reporting: one year employers could report on their representational statistics and the following year report on their qualitative measures and programming. The Committee believes that this solution might, in fact, provide a more complete picture of progress and achievements than annual reports devoted solely to statistics.

Recommendation 11

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada, in consultation with the Canadian Human Rights Commission, conduct a study of reporting requirements under the *Employment Equity Act*. This study should involve all stakeholders, government departments and agencies (including separate employers), designated groups, unions and employee representatives, and federally regulated private sector employers. It should specifically address the reporting obligation under the Act as well as the feasibility of biennial statistical reports, and the possibility of biennial reports on qualitative measures. This report should be tabled with the House of Commons Standing Committee on Human

---

[51] HRDP, *Evidence* (11:45), Meeting No. 57, 11 April 2002.

[52] *Employment Equity Act*, 1995, Section 5.

Resources Development and the Status of Persons with Disabilities no later than 1 January 2004.*

2. Clarifying Statutory Requirements

Several witnesses, including the CHRC, indicated that some employers are confused as to the scope of certain requirements outlined in Part I of the *Employment Equity Act* and there is a need for greater operational clarity.

(a) Special Measures

Pursuant to section 2 of the *Employment Equity Act*, employment equity means more than treating people in the same way. It also requires "special measures" and the accommodation of differences. Since the term "special measures" is found in the purpose section of the Act, it is arguable that its meaning would apply to an interpretation of the word "measures" found elsewhere in the Act. Section 10 of the Act specifies the content of an employer's employment equity plan and requires that the plan specify "positive policies and practices" that employers are to use in the short-term to provide opportunities to under-represented designated groups with respect to hiring, training, promotion and retention; and "measures" to be taken by employers in the short term to eliminate employment barriers. The Committee is hard-pressed to view short-term positive policies and practices, and measures or special measures as mutually exclusive. Nevertheless, we recognize that the limited reference to "special measures" in the Act and the reference to "measures" in paragraph 10(1)(*b*) of the Act, coupled with the CHRC's interpretation of this section as being a reference to special measures are causing some consternation and we agree that clarification of this matter would be helpful.

> The key message that I'd like to leave you with today is that for employment equity legislation to work effectively, there must be mechanisms built in so that significant and highly specialized supports can be in place for both the employers and the employees with disabilities. In fact, as it states in section 2 of the act, by giving effect to the principle that employment equity means more than treating persons in the same way, it also requires special measures and the accommodation of differences. I believe you need to invest much more in these special measures and accommodations. **(Mr. Gary Birch, Executive Director, Neil Squire Foundation)**[53]

---

* The NDP does not support a study to specifically address the reporting requirements under the Act and the feasibility of biennual statistical reports. We feel that such a study could potentially lead to a weakening of the Act and the current requirement for annual reporting.

53 HRDP, *Evidence* (13:15), Meeting No. 58, 16 April 2002.

Recommendation 12

The Committee recommends that the Act be amended to clarify the term, "special measures" and articulate the requirement for these special measures in an employer's employment equity plan.

(b) Accommodation

The *Employment Equity Act* (i.e. sections 5 and 10) requires employers to specify policies and practices for accommodating designated persons who are under-represented in their respective workplaces. However, the law does not indicate specifically what employers must do to comply with this legislative requirement.

> The current act requires employers to make "reasonable accommodations" to the designated groups. This section is vague and unclear in its interpretation and does not provide adequate protection to persons with disabilities requiring accommodations related to their disabilities in the workplace ... AMC recommends that the Employment Equity Act be amended to provide maximum protection for persons with disabilities by making changes to the provisions from "reasonable accommodations" to that of the "duty to accommodate to the point of undue hardship" **(Ms. Joanne Green, Director of Human Resources, Assembly of Manitoba Chiefs)**.[54]

Several witnesses recommended that the term "reasonable accommodation" be replaced by "duty to accommodate up to the point of undue hardship." The latter is similar to the wording used in section 15 of the *Canadian Human Rights Act.* The *Canadian Human Rights Act* incorporates the duty to accommodate up to the point of undue hardship into the *bona fide* occupational and justification defences available to employers and it limits the factors for assessing undue hardship to health, safety and cost.

While the accommodation phraseology in the *Employment Equity Act* may not exactly mirror that found in the *Canadian Human Rights Act,* it is important to note that section 6 of the *Employment Equity Act* does clarify that employers are not required to undergo "undue hardship" while taking measures to implement employment equity.

Some of our witnesses thought that term "reasonable accommodation" was too vague and needed to be defined. This may not be necessary, however, in view of the evolving case law in this area. In the recent decision *British Columbia* v. *British Columbia Government and Service Employees' Union,* [1999] 3 S.C.R. 3 (commonly known as the Grismer decision) the Supreme Court of Canada addressed the issue of employers' duties to accommodate employees in the process of eliminating barriers to employment. The Court clearly stated that employers designing workplace standards owe an obligation to be aware of both the differences between individuals, and differences that characterize

---

[54] HRDP, *Evidence* (12:15), Meeting No. 55, 19 March 2002.

groups of individuals. In other words, they must build conceptions of equality into workplace standards. The Court recognized that a number of factors may be considered when assessing an employer's duty to accommodate an employee to the point of undue hardship (i.e. financial cost, relative interchangeability of the workforce and facilities, and the prospective substantial interference with the rights of other employees). The Court also noted that none of these factors are carved in stone, except to the extent that they are expressly included or excluded by statute. Finally, the Court stressed that in all cases, such considerations must be applied with common sense and flexibility in the context of the factual situation presented in each case.

According to the CHRC's report to the Committee, it recommends that employers be required to have a written accommodation policy for each group designated under the Act. We were told that a precedent for such a requirement does exist under the *Canada Labour Code* with respect to harassment policy. Moreover, the CHRC has provided interested employers with a generic accommodation policy that is consistent with the standards set out by the Supreme Court of Canada in its decisions in *British Columbia* v. *British Columbia Government and Service Employees' Union*, [1999] 3 S.C.R. 3 and *British Columbia* v. *British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868 (referred to respectively as the Meorin and Grismer cases). The Committee commends the initiatives pursued by the CHRC to educate and support employers who are interested in developing accommodation policies. In particular, we acknowledge its publication entitled *A Place for All: A Guide To Creating An Inclusive Workplace*, which provides employers with clear guidelines for developing and implementing their own accommodation policy and procedures.

Recommendation 13

The Committee recommends that the government amend the *Employment Equity Act* to replace the term "reasonable accommodation" with the term "duty to accommodate up to the point of undue hardship", and that the Minister of Labour explore legislative measures to require employers to have an accommodation policy and to amend the *Employment Equity Act* accordingly.

(c) Employment Systems Review

Currently, section 9 of the *Employment Equity Act* requires employers to conduct a review of employment systems, policies and practices in accordance with the regulations in order to identify employment barriers against persons in designated groups. The CHRC requires that the results of this review be documented. This requirement has been challenged, but the challenges filed by employers have been withdrawn prior to a Tribunal decision. Some witnesses identified the employment system review as a key element in successfully implementing employment equity in the workplace.

> Perhaps the most essential element of the planning process is the employment systems review. It identifies what needs to change in order to remove barriers to designated group members and to enable employment equity to be realized. Employers are expected to know how to identify activities that are barriers causing under-representation and what interventions should apply. In fact, many employers are not clear as to what are possible systemic causes of under-representation, much less how to eliminate the causes. We recommend the audit review process should incorporate as a guideline a list of interventions proven successful in enabling dramatic change and suggest respondents use the guideline to indicate those interventions that have been applied, other interventions attempted, and results achieved — both positive and negative — by each intervention. **(Mr. Philip H. McLarren, President, McLarren Consulting Group Inc.)**[55]

During the consultations held by the CHRC, some employer groups expressed concern that the employment systems review is not an exact science and any legislative requirement that mandates that all barriers be identified might result in an impossible standard.[56] The Commission was also told that the development of additional guides would be useful to employers in helping them meet their employment systems review obligations under the Act, a view that was also expressed during our hearings. The Committee supports the position that this review be documented and that the Commission provide more guidance to employers to help them fulfill this important reporting obligation.

Recommendation 14

The Committee recommends that the *Employment Equity Regulations* be amended to require employers to document their employment systems review and that the Canadian Human Rights Commission provide a clear set of standards to help employers conduct this review.

(d) Hiring and Promotion Goals

According to section 10 of the *Employment Equity Act*, employers with an under-represented workforce must prepare an employment equity plan that contains, among other things, short-term numerical goals for hiring and promoting under-represented persons in designated groups. The CHRC would like to see these goals established at a level no less than labour force availability. The Committee is not opposed to this benchmark, but as a practical matter questions whether it is reasonable to expect employers to meet these hiring and promotion goals in the short term, particularly in cases of significant under-representation. Furthermore, the Committee wonders if it is reasonable for the CHRC to expect employers to establish goals in excess of labour force

---

55 HRDP, *Evidence* (11:45), Meeting No. 57, 11 April 2002.

56 Canadian Human Rights Commission, *Legislative Review of the Employment Equity Act: Report and Recommendations to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities*, 2002, p. 23.

availability, given that these benchmarks are supposed to refer to the total supply of workers with specific human capital characteristics in a given labour market. And, it is quite possible that a significant proportion of the supply of a particular group of designated workers in a given occupation and region of the country is already employed, since availability benchmarks include both employed and unemployed individuals. In any event, the Committee is uncertain about the significance of a minimum benchmark for short-term numerical goals, since any numerical goal that produces long-term under-representation would cause the CHRC to require an employer to continue to strive for a representative workforce. In spite of these observations, the Committee acknowledges that there is some disagreement with respect to this issue, since the matter is before a few Tribunals and decisions are pending.

> The CHRC has adopted a minimum standard that says employers must set goals at least equal to census data availability percentages for designated groupings. This standard is impractical in many cases. Census data are quite appropriate as benchmarks, but not as standards — especially minimum standards. Examples of this issue are included in our written presentation. When census data are treated as minimum standards rather than as benchmarks, employers are inclined to view them as maximum goals or quotas. Without the psychology of minimum standards, employers may be more inclined to set targets above the census data benchmarks, and more importantly, make realistic plans to achieve them. **(Mr. Philip H. McLarren, President, McLarren Consulting Group Inc.)**[57]

Recommendation 15

The Committee recommends that the Minister of Labour examine the *Employment Equity Act* to determine if it is necessary to clarify the magnitude of hiring and promotion goals required for the purposes of paragraph 10(1)(d) of the Act.*

3. Union Participation

The Committee has no doubt that the establishment of employment equity processes in the workplace are more complete and effective when employee representatives are closely involved in the development and implementation of an employment equity plan. This is why section 15 of *Employment Equity Act* requires employers to consult and to collaborate with employee representatives regarding the preparation, implementation and revision of the employment equity plan, and the communication of this plan to employees.

---

57 HRDP, *Evidence* (11:45), Meeting No. 57, 11 April 2002.

* The NDP does not support examining the *Employment Equity Act* to determine if it is necessary to clarify the magnitude of hiring and promoting goals required for the purposes of the Act. This has the potential to lead to an erosion of the current requirement that employment equity goals be established at a level no less than labour force availability.

Several witnesses, mainly unions, recommended that the *Employment Equity Act* be amended to require employers to participate jointly with employee representatives in developing and implementing an employment equity plan. In addition, some witnesses suggested that when workers are represented by a bargaining agent, employers should be required to negotiate employment equity as part of a collective agreement. Several union representatives stated that employers interpreted "consultation" as seeking information from the bargaining agents and that "collaboration" did not exist. Many recommended either co-managed agreements or the formation of joint workplace committees on employment equity or both of these.

> The Act gives employee representatives the right to be integrally involved at every stage of the employment equity process, by requiring employers to engage in consultations and to collaborate with employee representatives. However, our experience has shown us that most employers did not consult. Employers should be obligated to develop and implement employment equity jointly with unions. **(Canadian Labour Congress, Brief)** [58]

Some members of the designated groups expressed concern about giving labour unions a greater role in achieving employment equity by changing the *Employment Equity Act*. Some Aboriginal organizations, including the Métis National Council told the Committee that the unions "haven't really gone to bat for the aboriginal people or for our issues." They cited instances where unions blocked the hiring of qualified Métis people to protect existing job-holders.[59] These sentiments were echoed by some witnesses from other designated groups who believe that the seniority provisions in collective agreements (protected in Sub-Sections 8 (1) and (2) of the Act) operate to the detriment of the members of designated groups. The Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec put forward a recommendation that the word "seniority" be replaced by "measures negotiated with respect to seniority" in sections 8 (1), (2) and (3). Others expressed the view that unions needed to move proactively to educate their members on employment equity.

The Federally Regulated Employers in Transportation and Communications (FETCO) supported the need for consultation and collaboration with unions and employee representatives. They did not believe, however, that legal or legislative measures should specify how to carry this out. They argued that as employers with ultimate responsibility for results, they were in the best position to determine the appropriate type and level of consultation and sharing of information. In addition, employers need flexibility to put in place consultation measures that are appropriate to their organizational structure and requirements.

---

[58] Canadian Labour Congress, "Brief", 19 February 2002, p.8.

[59] HRDP, *Evidence* (13:00), Meeting No. 55, 19 March 2002.

In its report and recommendations to us, the Canadian Human Rights Commission made the argument that the more the unions are involved in the employment equity process, the better the results for the workforce.

> In terms of consultations, where these are done properly, they have the potential to harness the broad experience of the employer's diverse workforce, substantially improve the information base on which decisions are made, tap into a valuable source of creative solutions, and significantly increase the changes for support of the resulting [employment equity] plan. **(Canadian Human Rights Commission, "Legislative Review of the Employment Equity Act")**[60]

While the Committee supports a stronger requirement for employers to consult and collaborate with employee representatives, it does not believe that employee representatives should co-manage employment equity or that employers should be forced to negotiate employment equity in a collective agreement. In the former case, employee representatives are not subject to the enforcement provisions of the Act, nor should they be. And in the latter case, the Committee does not believe that it is in a position to impose on the negotiating parties what should, or should not, be in their collective agreements. It should be up to employers and employees whether employment equity is negotiated as part of a collective agreement.

At the same time, the Committee was extremely impressed by the commitment of our witnesses who represented the labour movement to make employment equity work better. Representatives came up with many suggestions that the Committee believes would be worthwhile to pursue. Much of this collaboration could take the form of better information and education of employees, as many of the unions pointed out in their briefs to us. We also think that unions have an important role to play in informing workers about the importance of responding to the workforce survey. This is dealt with in another section of this report.

Recommendation 16

The Committee recommends that, in consultation with employers, employees and employee representatives, the Minister of Labour examine ways to strengthen the requirement for employers to consult with employee representatives, including unions. This examination should include specifically looking at whether the existing statutory requirement for "consultation" and "collaboration" between employers and employees' representatives required in Section 15(3) of the Act should be included as part of the functions of the Canadian Human Rights Commission in assessing an employer's compliance.

---

[60] Canadian Human Rights Commission, (12 April 2002), p. 35.

CHAPTER VI MEASURING SUCCESS: DEFINITIONS AND DATA

Definitions of the groups designated in the *Employment Equity Act* and regulations have remained essentially the same since the first Act was passed in 1986. "Aboriginal peoples" are "persons who are Indian, Inuit or Métis." "Visible minorities" are those persons "other than aboriginal peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour." "Persons with disabilities" are defined as those persons:

> who have a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment and who
>
> (a) consider themselves to be disadvantaged in employment by reason of that impairment, or
>
> (b) believe that an employer or potential employer is likely to consider them to be disadvantaged in employment by reason of that impairment.

For persons with disabilities, the current *Employment Equity Act* of 1996 added the following qualification that the definition:

> includes persons whose functional limitations owing to their impairment have been accommodated in their current job or workplace.[61]

1. Proposals for Change

During the Committee's hearings, some witnesses expressed concern about various elements of the definition for three of the four designated groups. Regarding visible minorities, for example, the Committee heard conflicting views. Some witnesses from visible minority groups argued in favour of breaking down the definition of visible minorities into various sub-groups. Others supported retaining the definition in the Act and opposed any statutory breakdown, division or specification that would create additional hierarchies of disadvantage or discrimination. This latter argument is based on the view that existing regional or local flexibility in the development and implementation of employment equity measures allows employers, unions and other stakeholders to take sub-group labour market availability into account.[62]

---

[61] *Employment Equity Act*, 1995, Section 3, "Interpretation".

[62] Centre for Research-Action on Race Relations, "For an *Employment Equity Act* that Works for Racialized Minorities: Brief to the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities," pp 6-7.

Some Aboriginal and Métis organizations also raised issues with regard to how the definition works. They believed that a more specific definition that identified sub-groups of Aboriginal people would allow the Act to serve its purposes better.

> Right now, we're all clumped in. We don't know where the barriers lie in terms of First Nation Aboriginal people. **(Joanne Green, Manager of Human Resources, Assembly of Manitoba Chiefs)**[63]

In its presentation, the Métis National Council identified what it considered as a problem that links definition and identification of a person who is Métis. The Council told the Committee that currently, there is no means of validating people who claim to be Métis. In consequence, individuals could claim Métis status for employment equity purposes, particularly in seeking employment in the public service and no possibility of verifying this exists. As a result, some people would be qualifying for employment equity related measures without qualifying as Métis in the eyes of the organizations of Métis people. In their view, the number of Métis in the public service might, therefore, be inflated.

> You talk about a certain number of Aboriginal people having been employed pursuant to the *Employment Equity Act*. What percentage of that aboriginal component is actually Métis? We just don't know simply because there's no way of identifying from the federal government's perspective who [are] the Métis.... Those kinds of statistics could be kept, and we could ensure that when it came to our people, there was employment equity. **(Mr. Gérald Morin, President, Métis National Council)**[64]

The Committee acknowledges that the definitions of the various designated groups take a broad brush approach that may not easily accommodate the distinctions that some of the groups would like to see. The Committee, however, does not believe that a redefinition of various groups and splitting them into sub-groups for the purposes of the *Employment Equity Act* would be useful. At the same time, we do believe that better data collection and analysis of the sub-groups could provide a better basis for identifying barriers and enabling the Act to work in the interests of all the designated groups (See Recommendations 18 and 20 below).

2. Persons with Disabilities

While the Committee does not believe that changes to the definitions of three of the four designated groups are required, we have taken another view for persons with disabilities. The Committee is aware that the definition of disability remains an issue that stretches far beyond the confines of the *Employment Equity Act*. In fact, last June in our report prepared jointly by the Sub-Committee on the Status of Persons with Disabilities and the Sub-Committee on Children and Youth at Risk, *A Common Vision*, we recommended that a taskforce study the harmonization of definitions of disability and

---

[63] HRDP, *Evidence* (12:30), Meeting No. 55, 19 March 2002.

[64] HRDP, *Evidence* (12:35), Meeting No. 55, 19 March 2002.

report back in June 2002.[65] In its response, the government accepted this recommendation.

Although we are waiting for Human Resources Development Canada's progress report with anticipation, the Committee was also made aware during the review of the *Employment Equity Act*, that there are specific concerns with the definition of disability in the Act that need to be addressed immediately.[66] Employer representatives, notably the Canadian Bankers Association and Federally-Regulated Employers in Transportation and Communications (FETCO), put forward a case that the definition in the Act inappropriately links 'disability' and 'disadvantage' given that many working people with disabilities do not consider themselves disadvantaged in employment and, therefore, do not self-identify on workforce surveys. As a result, they claim that employer statistics under-represent the number of people with disabilities.

> Many working people with disabilities do not consider themselves to be disadvantaged. This results in a reduction in the number of people who self-identify on workforce surveys and contributes to under-reporting of industry data and a less than clear and fully-developed picture of how employment equity is progressing in the marketplace. **(Ms. Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and public Affairs, RBC Financial Group. Canadian Bankers Association)**[67]

Both groups of employers pointed to the existing definition of disability as contributing to a lack of clarity and causing problems for employers in collecting their data regarding representation of persons with disabilities. The reason, they argued, is because it combines into a long statement issues about having a disability, the perception of disadvantage and accommodation. Several employers, therefore, argued in favour of "decoupling" the definition so that people could identify themselves as having a disability without having to state that they feel themselves disadvantaged in the workplace.

---

[65] *A Common Vision: Interim Report*, Ottawa, June 2001, p. 20. The recommendation states that "The Sub-Committee on the Status of Persons with Disabilities recommends that the Government of Canada convene a taskforce of relevant departments and agencies as well as representatives from the disability community to study the harmonization of definitions of "disability" in place in federally-administered, disability programs and services. This taskforce should provide this Sub-Committee with a progress report in June 2002 and the results of its work should be included in the Report on Plans and Priorities and in its Departmental Performance Report in 2002 and annually thereafter."

[66] There is some concern that the English version of the definition of persons with disabilities in the workforce survey questionnaire is slightly different from the definition in the Act. If so, this should be corrected as soon as possible. All subsequent material related to this definition should be verified to ensure complete consistency in the English and French texts.

[67] HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 56, 21 March 2002.

> [H]ow can one ensure that the questions being asked identify the population with disabilities, as defined in the act or the program or the service, if those data are going to be used to assess the impact of those programs and services? **(Ms. Adèle Furrie, Consultant)**[68]

The Committee received other evidence that the definition in fact is unclear — even to expert witnesses — because of the way that workplace accommodation is incorporated. The Committee believes that an individual with a disability should be able to respond accurately to the employer's questionnaire.

We were also told that clarifying the definition of disability could be done in such a way that it would be consistent with the way that the availability data were produced in the Health and Activity Limitation Survey (HALS) of 1991 and, we understand, have been be assembled for the Participation and Activity Limitation Survey (PALS) of 2001. This would increase the comparability between the representational data and the availability data and help to rectify a long-standing problem.

> So if this change is made to the employer questionnaire, then at least there would be a consistent approach between the availability data and the employer data, but — and it's a big but — the employer still has to convince the employee that there is anonymity in the responses to the questionnaire being filled in and handed back to the employer. The proposed change to the questionnaire might accommodate this to some extent. **(Ms. Adele Furrie, Consultant)** [69]

Recommendation 17

The Committee recommends that the Government of Canada amend section 3 "Interpretation" of the *Employment Equity Act* and all related regulations or guidelines pertaining to the definition of persons with disabilities.

A definition that received a considerable amount of support and that the Committee believes merits serious consideration is:

(a) persons who have a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(b) persons who consider themselves to be disadvantaged in employment by reason of a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(c) persons who believe that an employer or potential employer is likely to consider them to be disadvantaged in employment by

---

[68] HRDP, *Evidence* (11:10), Meeting No. 61, 30 April 2002.

[69] HRDP, *Evidence*, (11:20) Meeting No. 61, 30 April 2002.

reason of a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(d) persons whose functional limitations owing to a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment have been accommodated in their current job or workplace.

For greater clarity, in responding to any questionnaire prepared by an employer for employment equity purposes, any person who indicates that one of (a), (b), (c) or (d) applies to him/her will be considered as a person with a disability.

3. Double And Triple Jeopardy

While the Committee supports retaining the current definitions with the exception of modifications to the definition of persons with disabilities, we also heard evidence in favour of some statistical sub-divisions of the currently-existing designated groups. This particularly concerns individuals who are members of more than one disadvantaged group where additional information about these sub-groups would further the purposes of the Act.

The Centre for Research Action on Race Relations (CRARR) put forward the case that it might be of some value to collect statistics on visible minorities who are also members of official language minorities (English-speaking and French-speaking). In this regard, CRARR also suggested that it might be important to gauge the representation of visible minorities to make all data on representation available on a regional basis to allow for more effective tracking of progress particularly in Ontario, British Columbia and Quebec.

While CRARR was the only witness to put forward this suggestion, many others, however, addressed the question of the need for more information about what has come to be known as "double or triple jeopardy." This is a term used for an individual who is a member of more than one designated group, for example, a woman who is Aboriginal, or a person with a disability who is a member of a visible minority group. In particular, many people mentioned that there is no publicly available data regarding many of these groups especially in terms of their labour force availability. In its presentation, the Assembly of First Nations (AFN) pointed to this as a problem for Aboriginal people with disabilities generally and for Aboriginal women with disabilities in particular.

> There is no data provided specifically with reference to First Nations People with disabilities or aboriginal peoples with disabilities, and their corresponding rate of employment within either the public or private sector. This data is categorized under either "people with disabilities" or "aboriginal people" and does not provide a clear enough picture. (**Ms. Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs, Assembly of First Nations**)[70]

---

[70] HRPD, *Evidence* (11:10), Meeting No. 55, 19 March 2002.

In its report, *A Commitment to Merit*, the Committee that reviewed the *Employment Equity Act* in 1995 recognized the need to deal with the issue of double counting or double jeopardy. We share that Committee's view that this should be addressed. In employment equity reports and in external availability data, aggregating information about individuals who belong to more than one designated group creates an incomplete or misleading picture of the level of representation/availability and nature of the disadvantages for certain groups of individuals.

The Committee heard that the data has been collected to allow the study of the impact on the employment situation of an individual who belongs to more than one designated group. In addition, more information on multiple disadvantages will be available for more detailed study when the results of the 2001 census and the 2001 PALS become available next year.

Unfortunately, the recommendation made in 1996 has not been implemented and therefore we have incorporated it in this report with the expectation that this reiteration will result in action.

Recommendation 18

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada, in conjunction with Statistics Canada, develop a means to separately identify individuals who are members of more than one designated group and to provide a comparative analysis of the disadvantages in employment that may result from belonging to more than one designated group.

4. Determining Progress

The *Employment Equity Act* in section 9.1 requires an employer to conduct a workforce analysis to determine the nature of representation of designated groups. This means that an employer must compare the internal representation of designated groups to the external availability of these groups in the labour force. This comparison is made for each occupational group and geographical location from which an employer recruits. Given these factors, progress or success is determined by the extent to which workplace representation mirrors labour force availability.

(a) Representation in the Workforce

Since it was first brought into effect 15 years ago, the *Employment Equity Act* and its predecessor legislation have contained requirements for employers covered by the Act

---

The NDP recommends that an analysis be conducted to determine if there are other groups of workers that are disadvantaged to the same extent as groups currently designated under the Act and whether these groups should be included under the Act.

to achieve a 'representative' workforce — that is to employ a proportion of designated group members in each occupation equal to their proportionate representation in the labour force from which employers recruit. The present Act (Section 9) requires employers to collect information and to analyse the composition of their workforce to determine the extent to which each designated group is represented in each occupational group. Employees who are members of the four designated groups are asked voluntarily to self-identify and an employer is allowed to count only those who do so for the purpose of calculating the representativeness of the employer's workforce.

Employers who appeared before the Committee told us that since the implementation of the first *Employment Equity Act* 15 years ago, they had invested significant resources in a range of initiatives including the development and implementation of systems to collect analyse and report data in order to fulfil their obligations under the Act. In this context, some members of the Committee would like to see employers report employment data by temporary, permanent, part-time and full-time status to enable us to see the real picture.

(b) Representational Data

Some employers expressed concerns about the process by which representation is determined. FETCO, for example, argued that self-identification should not remain the sole basis for the collection of representational information. The Canadian Bankers Association pointed out that representation for a particular employer was calculated as a percentage of the total number of employees in the enterprise rather than as a percentage of those who complete the self-identification questionnaire.

> As long as the self-identification process remains the sole basis of statistical data and results, under-reporting of designated group representation in our respective workforces will persist. Self-identification therefore remains an issue for all FETCO members, large and small, and an impediment to gaining accurate workforce representation data. **(Ms. Hélène Gendron, Chair, Employment Equity Subcommittee and Senior Manager, Employment Equity and Official Languages, CBC/Radio Canada, Federally Regulated Employers, Transport and Communications)**[71]

FETCO believes that there is still some unwillingness by employees to complete a self-identification questionnaire as well as to self-identify. In part, employers stated that this resulted from employees not wanting to be looked upon as owing their situation to membership in a designated group but to be recognized as achieving success as a result of talent and performance.

The Committee believes that the rationale that led to the provision in the Act for voluntary self-identification remains as valid today as when the original Act was passed 15 years ago. For some individuals, fear of discrimination in the workplace has not diminished — for example, people who believe that they would be stigmatized by virtue of

---

[71] HRDP, *Evidence* (11:20), Meeting No. 56, 21 March 2002.

having a mental illness. We believe that the need to maintain individual privacy continues to be important and that the rights of individual members of designated groups should be respected. In addition, the Committee is aware that census and the post-censal survey (Participation and Activity Limitations Survey) both use voluntary self-identification to establish overall labour force availability for the four designated groups. To change the method for identifying designated group members in workplaces, therefore, would cause serious difficulties in making comparisons and setting benchmarks. The Committee also notes that Section 25 (1.1) (b) of the Act allows an employer to pass on doubts about under-representation due to unwillingness to self-identify to a compliance officer who is supposed to take this into account while conducting an audit.

(c) New Indicators and Employment Equity

The Committee believes that establishing outcomes and providing indicators to allow Canadians to measure the success in achieving these outcomes is essential in dealing with employment equity. Obviously, statistical measures of representation are one of the important ways that this can be done. We are also fully aware that the use of voluntary self-identification as a means of gathering data about the representation of designated groups is imperfect. Although we are not prepared to suggest an immediate alternative, we believe that it is time that work began to supplement a strictly numerically-based approach to measuring progress and success in achieving equity in the workplace. Qualitative measures need to be considered that reflect the true nature of employment equity as something that exists apart from legislation such as the type and level of employer-sponsored training or the nature and amount of consultation between employers and employees.

> The issues are much deeper and broader than can be addressed entirely in legislation or by the efforts of employers, important though those aspects are. Indeed achieving continuous progress in employment equity involves fundamental, on-going societal change. **(Ms. Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President, Human Resources and Public Affairs, RBC Financial Group, Canadian Bankers Association)**[72]

Members of the Committee were impressed by the comments of some employers who spoke about the need for additional qualitative measures. Other employers, such as the Federally Regulated Employers in Transportation and Communications put forward the case that numerical data should not be the only manner of determining an employer's effectiveness and success in managing employment equity.

> We look very closely at both quantitative and qualitative goals for employment equity efforts within our industry, and it has been very important to the achievement of those qualitative and quantitative goals to have a robust discussion about the business case for employment equity. **(Ms. Lesya**

---

[72] HRDP, *Evidence* (11:05), Meeting No. 56, 21 March 2002.

Balych-Cooper. Vice-President, Diversity and Workplace Equity/EAP, Bank of Montreal, Canadian Bankers Association)[73]

Many of these, naturally, are internal to the functioning of an enterprise: supportive workplaces, managerial competency, association with the community and customers, as well as corporate image among them. Others may be related to the changing nature of work and societal expectations of what is appropriate treatment of workers. There are also qualitative differences that are specific to, and different from, the designated groups or society as a whole.

> There are issues facing the employment of women that are very, very different from the issues facing employment of persons with disabilities, Aboriginal people and visible minorities and within the visible minority population there are different issues for some of the sub-groups....I think you should look at these four groups, look at what the issues are that face them in the workplace and consider different strategies for the different groups. **(Ms. Adèle Furrie, Consultant)**[74]

The Committee is aware of work to develop qualitative indicators that can measure the success of other social and employment initiatives such as the various components of the Social Union Framework Agreement, the Early Childhood Development Initiative, and the social integration of persons with disabilities. Treasury Board Secretariat and the Auditor General of Canada are exploring ways of reporting on progress throughout the federal government in ways that reflect the reality of how the government's activities impact on society. Employment equity measures should not be held captive solely to statistics that we know do not tell the whole story. It is time that the federal departments and agencies that administer employment equity measures and compliance move forward in how they perceive and measure success.

Recommendation 19

The Committee recommends that the Minister of Labour consult with employers, employee representatives, members of designated groups, the Canadian Human Rights Commission and other stakeholders to identify and put in place a set of qualitative societal and employment indicators that will assist in the measurement of the success of employers in achieving equity in the workplace.

During our hearings, the Committee was told that Statistics Canada's Employment Equity Data Program unfortunately no longer exists. This program conducted research into the issues beyond the labour force availability data to other sources and other types of indicators of success. The Committee believes that in order to find other qualitative and quantitative ways of measuring success, such research must be ongoing. This type of measurement would also be useful, in conjunction with statistical information about the various sub-groups of Aboriginal people or visible minorities (mentioned above).

---

[73] HRDP, *Evidence* (11:25), Meeting No. 56, 21 March 2002.

[74] HRDP, *Evidence* (11:50), Meeting No. 61, 30 April 2002.

Recommendation 20

The Committee recommends that the Minister of Labour establish a research program involving Human Resources Development Canada and Statistics Canada to conduct work into the development of alternative data sources and societal indicators that measure the progress in achieving employment equity. As a priority, this research program should address issues related to those that are members of more than one of the designated groups and sub-groups of existing designated groups.

(d) Labour Force Availability

Currently, availability for Aboriginal people, women, and visible minorities is measured by data collected in the census of population conducted every five years by Statistics Canada. The questions in the 2001 census are essentially the same as those used in 1996. For persons with disabilities, availability data is currently derived from Statistics Canada's Health and Activity Limitation Survey (HALS), a post-censal survey of people with disabilities first carried out in 1986 and then in 1991. Because this survey was not conducted in 1996, these out-of-date statistics will be in use until the Participation and Activity Limitation Survey (PALS) data is ready sometime in December 2002. Dr. Douglas Norris from Statistics Canada told the Committee that by about June of 2003, the data would be available both from the PALS and the census so that the labour force availability data could be produced according to the specifications from HRDC and the Interdepartmental Working Group on Employment Equity Data. All availability data is based on voluntary self-identification as people fill out their census-related forms.

Methods and questions for the census and post-censal surveys used to collect the statistics on the availability of the four designated groups are developed by the federal departments with employment equity-related mandates. The Interdepartmental Working Group on Employment Equity Data is chaired by a representative from Human Resources Development and consists of other representatives from Statistics Canada, Treasury Board Secretariat and the Canadian Human Rights Commission. Labour market information is provided to enable an employer to assess availability for any job or occupation in a region in Canada. Information on various geographic areas is provided to employers by province and territory as well as the 25 census metropolitan areas. These statistics are broken down by working age population, workforce occupation and education.

Many of our witnesses expressed their frustration that statistics about the labour force availability for persons with disabilities are not up to date. This situation has an impact far beyond calculating the labour force availability for the purposes of the *Employment Equity Act*. It also means, for example, that all federal and provincial governments are using outdated sources of information about people with disabilities in devising their policies and programs. The Committee that conducted the previous review of the *Employment Equity Act* recommended that a post-censal survey should take place

in 1996. Our witnesses have pointed out that the decision not to proceed has had negative consequences. Employers who are trying to fulfil their obligations under the Act, and those who are trying to assess the progress of employment for people with disabilities are now feeling the effect of the failure to implement this recommendation.

One expert witness pointed to another problem with the labour force availability data for persons with disabilities. The PALS does not provide the same detail for geographic regions and selected large urban centres as the data for women, Aboriginal peoples and members of visible minorities. This means that people with disabilities will be at a disadvantage compared to other designated groups because employers will not have the same amount of detailed information for them as for the others.

Recommendation 21

The Committee recommends that:

- **As a priority, the Interdepartmental Working Group on Employment Equity Statistics study and find a way to ensure that the labour force availability statistics for persons with disabilities are equivalent to the labour force availability statistics for the other three designated groups.**
- **That the 2006 census contain questions that will ensure that adequate availability data regarding persons with disabilities are collected for employment equity purposes or, if this is not possible, that a separate survey of persons with disabilities be conducted in 2006 and in conjunction with every census thereafter.**

The Committee notes, as did several witnesses, that the overall labour force availability benchmarks used to assess progress for federally regulated employers are different from those applied to federal departments and agencies. As indicated elsewhere in this report, some of this difference is attributed to the fact that the labour force availability benchmarks used in the federal public service only include Canadian citizens, a situation which arises from the preference citizens receive pursuant to the *Public Service Employment Act*. The Committee does not support the use of different criteria to construct labour force availability benchmarks for the public sector, since this practice makes it more difficult to compare employment equity progress in the public and private sectors. In addition, we do not believe that the current preference afforded Canadians will be practical in meeting federal public service labour needs in the years ahead, given the prospect of labour force ageing and labour shortages. Hence, the Committee believes strongly that the labour force availability benchmarks applied to the federally regulated private sector be applied to all employers covered under the Act.

Recommendation 22

The Committee recommends that the labour force availability benchmarks applied to the federally regulated private sector be applied equally to all employers, including federal departments and agencies, covered under the *Employment Equity Act*.

CHAPTER VII COMPLIANCE

The *Employment Equity Act* encourages employers to co-operate and work with the CHRC in fulfilling their employment equity obligations. The approach adopted is largely a non-adversarial one, involving persuasion and, wherever possible, negotiation. The Committee supports the continuation of this approach and would like the CHRC to assume a more supportive role to help employers achieve compliance.

Most members of the Committee believe that the non-adversarial approach to enforcement pursued under the *Employment Equity Act* is the most appropriate and effective way of encouraging employers to comply with their obligations under the Act. We are resistant to the idea of establishing a more court-oriented enforcement approach like that pursued in the United States for several reasons, not the least of which is the high cost and lengthy litigation associated with many of these cases. In fact, we were informed that the Equal Employment Opportunity Commission in the United States is now trying to utilize mediation rather than the courts to settle affirmative action disputes.

> ... I believe that as we've gained more experience and as the EEO laws have evolved, we have introduced new management practices that have helped us steer many of these disputes out of the court system into more practical administrative actions. We have a very strong mediation program. The mediation program we have takes on average about 84 days to process the dispute, as compared to 180-some days of investigating a complaint and all that. **(Ms. Cari Dominguez, Chair, U.S. Equal Employment Opportunity Commission)**[75]

Most members of the Committee do not support, at this time, the CHRC's proposals to develop a more expeditious process for establishing legal proceedings once a case has been referred to Tribunal and to eliminate the last part of sub-section 22(2) of the *Employment Equity Act* which requires that directions be issued and cases referred to Tribunal only "as a last resort." Members of the Committee do not share the CHRC's view that these words send the wrong message.[76]

---

[75] HRDP, *Evidence* (11:40), Meeting No. 60, 25 April2002.

[76] Canadian Human Rights Commission (2002), p. 6.

1. Compliance Audits

The CHRC is responsible for conducting audits to ensure that federally regulated private sector employers, Crown corporations, federal departments and agencies, and separate employers comply with the Act.[77] The Commission has identified 12 statutory requirements[78] for the purposes of enforcing compliance under the Act.

To date, the CHRC has initiated or completed audits in 41 out of 65 federal departments and agencies accounting for more than 97% of employees in this category of employers covered under the Act; 8 out of 15 separate employers covering about 94% of workers employed in these organizations; and 166 of the 397 federally regulated private sector employers accounting for roughly 77% of the covered workforce in the private sector. In most of these audits, at least one follow-up audit was necessary before employers could be declared in compliance with the Act. Of the 215 employers for which the CHRC has initiated or completed an audit, 73 (or one-third) were in compliance with the Act as of 2001.[79]

Since conducting its first audit, only 20 directions[80] have been issued by the CHRC and about 80% of employers have complied or continue to work toward compliance. While some witnesses complained that only one-third of the employers who have been audited thus far have been found to be in compliance with the Act, most members of the Committee are heartened by the fact that the CHRC has had to issue so few directions since 1998. We believe that most employers genuinely want to comply with the Act, but many need help to do so. We also believe that the CHRC may need additional resources to provide this guidance as well as complete its first audit cycle. In terms of the latter, we were told that the Commission has 15 auditors and it takes on average 10 to 12 months to complete an audit. In view of the fact that the CHRC must still initiate audits for more than one-half of the audit population (i.e. 261 employers), we are concerned that it may

---

77 The Commission does not audit employers covered under the Federal Contractors Program. Rather, the Minister of Labour is responsible for administering the Federal Contractors Program and ensuring that the employment equity requirements of employers covered under this program are equivalent to those facing employers under the *Employment Equity Act*.

78 These are: (1) collecting workforce data via a voluntary self-identification questionnaire; (2) undertaking workforce analysis to determine the extent of under-representation; (3) reviewing employment systems to identify barriers to employment; (4) specifying and implementing short-term measures to eliminate employment barriers; (5) establishing provisions for accommodating the needs of job applicants and employees who are members of designated groups; (6) specifying short-term policies and practices to provide opportunities to under-represented designated workers with respect to hiring, promoting, retaining and training; (7) establishing one to three-year goals for hiring and promoting under-represented designated workers; (8) establishing longer-term goals for increasing representation of each designated group in the employer's workforce; (9) monitoring and reviewing employment equity policies and goals; (10) informing the workforce of measures taken to implement employment equity; (11) consulting with employee representatives on employee equity; and, (12) maintaining employment equity records.

79 Canadian Human Rights Commission, *Employment Equity Report, 2001*, 2002, pp. 17-18.

80 When an employer refuses to comply with or has not completed the work required to comply with one or more of the 12 statutory requirements under the Act, the CHRC may issue a "direction" to the employer that stipulates the work that needs to be done and the time limit to complete this work. An employer may request a Tribunal to review a direction and a Tribunal may order an employer to comply with a direction. A Tribunal order may be registered with the Federal Court, thus giving it the force of a Court order.

take too long to initiate these audits as well as conduct follow-up audits and commence monitoring for reasonable progress among employers who have complied with the Act.

> It's not that the Act doesn't have problems or that we're all perfect, it's more that since it was changed in 1995 and the enforcement mechanisms were set up, we haven't had a chance to find how it best operates. We've heard from the Commission about the resource problem they have. Could it not be that it takes so long because they are running into that kind of problem, much more than the fact that people don't want to comply? This is a question we are asking ourselves at this point. We think it may be an aspect, because some of our members who have been audited have had to go through two auditors, sometimes three. So it's not so much that we think it's not working, it's just that it needs some time. We are learning, the Commission is learning. This enforcement mechanism is rather new. I don't think that there is a whole lot of expertise out there, and we should give it some time to build the expertise. Then we can reflect and find out the lessons we can draw from that, so that we can be more efficient and maybe take less time. That is basically what we feel at this time. Let it run at least one full course. **(Ms. Hélène Gendron, Chair, Employment Equity Subcommittee, and Senior Manager, Employment Equity and Official Languages, CBC/Radio Canada, Federally Regulated Employers, Transport and Communications)**[81]

Recommendation 23

The Committee recommends that the Canadian Human Rights Commission be provided with sufficient resources to conduct compliance audits and follow-up audits more quickly and to facilitate employers in fulfilling their obligations under the Act.

2. Monetary Penalty for Non-reporting (Part III)

According to section 36 of the *Employment Equity Act*, the Minister of Labour has the authority to impose a fine on an employer who fails to file an employment equity report or who knowingly files a report containing false or misleading information. The monetary penalty cannot exceed $10,000 for a single violation or $50,000 for subsequent violations. Although the subject of monetary penalties did not receive a great deal of attention during our hearings, the Committee observes that this provision of the Act only applies to private sector employers. And, like our predecessors who conducted the last review of the *Employment Equity Act*, we believe that both public and private sector employers should be subject to the same monetary penalties under the Act.

---

81 HRDP, *Evidence* (12:05), Meeting No. 56, 21 March 2002.

• The NDP supports the Canadian Human Rights Commission's proposal to develop a more expeditious process for establishing legal proceedings once a case has been referred to tribunal and to eliminate the requirement that directions be issued and cases referred to the tribunal only "as a last resort".

Recommendation 24

The Committee recommends that the monetary penalty for not reporting or for false reporting be applied uniformly to all employers covered under the Act.

3. Complaints Based on Patterns of Discrimination

According to the CHRC, consequential amendments that were passed along with the current *Employment Equity Act* limit the ability of the Commission and Tribunals to respond effectively to complaints alleging patterns of discrimination under section 10 of the *Canadian Human Rights Act*. Specifically, the Commission recommends that section 50 of the *Employment Equity Act* be repealed. This section prohibits a Canadian Human Rights Tribunal from ordering an employer that is subject to the *Employment Equity Act* to adopt a special program, plan or arrangement containing positive policies and practices or goals and timetables to increase representation. While the Committee did not receive a great deal of testimony on this issue, most members of the Committee are reluctant to support the CHRC's proposal. One of the reasons for this is that we feel that only tribunals established to deal with employment equity cases should be responsible for issuing employment equity orders (the orders can be broader than just the employment equity plan). As expressed in the report entitled *Employment Equity: A Commitment to Merit*, we echo the view that the current structure minimizes the potential for an employer to be subject to two employment equity orders from two different tribunals under different pieces of legislation.

Several witnesses suggested that the *Canadian Human Rights Act* be amended to permit section 10 complaints based solely on data provided in employment equity reports. Others absolutely rejected such a proposal. While the CHRC acknowledges that the current statistical limitation restricts the rights of Canadians to pursue section 10 complaints, it recognizes that section 48 of the *Employment Equity Act* is necessary to ensure full and open co-operation of employers during a compliance audit.[82] Most of us still concur with the view held at the time these amendments were made to the *Canadian Human Rights Act*; that is, that the *Employment Equity Act* provides a better method of addressing situations where numerical under-representation is the only indication of a potential case of systemic discrimination. We would also add that the current statistical limitation is prudent in view of the fact that the data collected under the *Employment Equity Act* is not always reliable.

> Numerical employment equity data and reports represent only one tangible measure by which to ascertain employment equity issues and progress. However, FETCO firmly believes numerical data should not be the only or primary focus for determining an employer's effectiveness and success in managing employment equity. That's why FETCO would not support a recommendation to have

---

[82] Section 48 of the *Employment Equity Act* amended the *Canadian Human Rights Act* so as to prohibit complaints of discrimination in employment where the complaint is based solely on statistical information that purports to show that members of one or more of the designated groups are under-represented in the workforce of an employer covered under the *Employment Equity Act*.

complaints submitted strictly on the basis of statistical information. **(Ms. Hélène Gendron, Chair, Employment Equity Subcommittee, and Senior Manager, Employment Equity and Official Languages, CBC/Radio Canada, Federally Regulated Employers, Transport and Communications)**[83]

4. Public Access to Compliance Reports

Currently, the *Employment Equity Act* protects the information collected during an audit. A few witnesses expressed the need for more openness and suggested that the information contained in employers' reports and CHRC audit reports should be publicly available. While employers' co-operation with CHRC auditors is enhanced through confidentiality, the Committee recognizes that this competes directly with the public's right to know who is complying and who is not complying under the Act. The Committee believes that the successful implementation of employment equity requires more co-operation among employment equity partners. Employers have an interest in establishing stronger partnerships as do labour and other employment equity advocacy groups. These partnerships can best succeed in a more open environment, including the sharing of information.

Recommendation 25

The Committee recommends that the government examine the merits of allowing the Canadian Human Rights Commission to make public executive summaries of each compliance report, summarizing the extent of compliance with the statutory requirements (including an employer's employment equity plan) in a manner that is consistent with the *Access to Information Act*.

---

[83] Ibid., (11:20).

• The NDP supports the Canadian Human Rights Commission's recommendation that the Act be amended to repeal the consequential amendment that prohibits a tribunal or court from issuing a full remedy when it believes a complaint related to patterns of discrimination under the Canadian Human Rights Act is founded

CHAPTER VIII ADMINISTRATION

Throughout the review, we heard many different perspectives on the administration of the *Employment Equity Act*. Essentially, these considerations can be boiled down to three different questions:

- Which department or agency should serve as the focus of responsibility for the administration and enforcement of the Act?
- What division of responsibility should there be among the various existing authorities that play a role in achieving employment equity?
- What resources are required to administer the federal employment equity system?

Some of the answers to these questions have appeared throughout the text and recommendations of this report. Others will be more fully addressed in this section.

1. Human Resources Development Canada

As it now stands, the *Employment Equity Act* gives the Minister of Labour the responsibility for research, promoting public education and understanding of the Act, and providing labour market information regarding the representation of designated groups. In addition, the Minister can issue guidelines and provide advice to private sector employers and employee representatives. The Minister also tables an annual report in Parliament that analyses and consolidates all the reports from federally regulated private sector employers and assesses progress.

Throughout our hearings, many witnesses mentioned that they believed that Human Resources Development Canada (HRDC), and in particular its Labour Branch, required adequate resources to carry out the functions that have been assigned to them.[84] In addition, some of the recommendations in this report will require additional resources.

Recommendation 26

The Committee recommends that the government allocate adequate resources to the Labour Branch of Human Resources Development Canada in order to ensure that the Branch fulfils its obligations under the *Employment Equity Act*.

---

[84] According to a draft report on an evaluation of the Legislated Employment Equity Program (LEEP) prepared by Price Waterhouse Coopers Consulting, personnel for delivering the LEEP is now about one-third of what it once was.

The Minister of Labour is also responsible for the administration of the Federal Contractors Program (FPC) with the mandate to ensure that it is implemented in an equivalent manner to the *Employment Equity Act*. Currently, the department estimates that there are approximately 845 employers with approximately 1.1 million employees who are federal contractors for the purposes of employment equity. These employers are required to certify their commitment to implement employment equity initiatives in order to bid on a contract and are subject to a review by HRDC once a contract has been awarded.

Many of our witnesses have pointed out that there is a discrepancy between the employment equity requirements of federally regulated private sector employers and those with federal contracts. There seems to be no firm basis for judging the latter's performance under the Act. Anecdotally, some of our witnesses believe that they are not performing well, but the Committee has no evidence to make a judgement one way or another. Some witnesses felt that HRDC's reviews have been conducted sporadically by HRDC employees who have left employers confused and uncertain. Some employers told us that they do not know what is expected in terms of compliance and that they need greater confidence in the program.

> Reporting to the FCP is sporadic and appears unplanned. The expectations are vague and the process is generally disorganized. ... The reviews by the FCP, on the other hand, are totally focused on numbers with little regard to the other non-quantitative initiatives taken by employers.... There is general agreement that it would be too onerous to expect employers to report annually. A review every three or four years would be sufficient, but it must be a planned review.... Additionally, what does it mean to be in compliance or not? How is this measured? I've raised this latter question several times with representatives of the FCP and nobody seems to know what would constitute non-compliance. This leads to the conclusion that the reviewers and the colleagues in FCP are as confused as the employers they review.[85]

At the outset of our review, officials from the Labour Branch of HRDC told us that the Minister of Labour promised that the Committee would receive the evaluation of the federal contractors program. At a later date, the former Deputy Minister of HRDC was requested to provide the Committee with this information. Because it has not been received prior to the preparation of this report, the Committee has been unable to fully assess the operations of this program apart from our witnesses' testimony.

---

[85] Ms. Kathy Gray, Director of Employee Services, University of Saskatchewan, HRDP, *Evidence*, Meeting No. 51, February 26, 2002 (11:45).

The Committee would remind the Minister of Labour that the Act states:

> The Minister is responsible for the administration of the Federal Contractors Program for Employment Equity and shall, in discharging that responsibility, ensure that the requirements of the Program with respect to the implementation of employment equity by contractors to whom the Program applies are equivalent to the requirements with respect to the implementation of employment equity by an employer under this Act.[86]

We are not certain that this part of the Act has been properly implemented.

Recommendation 27

The Committee recommends that:

- **The Minister of Labour should table an annual report to Parliament on the operations of the Federal Contractors Program similar to the annual report that is tabled for federally regulated employers.**

- **The Labour Branch should prepare and submit to this Committee by April 1, 2003 an action plan outlining measures to ensure that the administration of the Federal Contractors Program conforms to the purpose and provisions of the *Employment Equity Act*.**

2. Treasury Board Secretariat

Since 1996, the *Employment Equity Act* has applied to the public service and as the federal public service employer, the President of the Treasury Board has also certain responsibilities under the Act. Treasury Board has been responsible for many of the same tasks within the public service as the Minister of Labour, but, as the employer, these have also included identifying and eliminating barriers, instituting positive policies and accommodation, and preparing employment equity plans (delegated to departments). The *Employment Equity Act* states that:

> The Treasury Board and the Public Service Commission, each acting within the scope of its powers...are responsible for carrying out the obligations ***of an employer*** [italics added] under this Act in relation to employees ...[87]

As the role of the Treasury Board has evolved vis-à-vis the departments, however, its place in the administration of the *Employment Equity Act* has become increasingly unclear. Prior to the current Act, the Treasury Board had an employment equity policy in place and began reporting on the representation of designated groups in the public service workforce.

---

86 *Employment Equity Act*, 1995, section 42(2).

87 *Employment Equity Act*, 1995, section 4(4).

The fate of policies and programs that have supported the achievement of employment equity is now in doubt. Chief among them are the Employment Equity Positive Measures Program which provided support to build institutional capacity and the Embracing Change Program that was designed to address the representation of visible minorities. The recent cancellation of the Employment Equity Positive Measures Program has eliminated what Treasury Board itself calls a "significant part of Treasury Board's overall employment equity program for the federal public service." The nature of the replacement of this program is uncertain because Treasury Board and the Public Service Commission (PSC) have delegated the functions of this program to all departments. The Public Service Commission, which operated the program components of this program, told the Committee that "under the EEA [*Employment Equity Act*] and current government policy on the duty to accommodate, departments are responsible for removing employment barriers and for accommodating their employees...."[88] The President of the Public Service Commission informed the Committee in a letter that the PSC and the Treasury Board Secretariat are "continuing discussions with interested departments" to get departments "to consider serving as a centre of expertise...." The Commission and Treasury Board are working on a new policy to spell out the duty to accommodate.

Through its Chair, this Committee has already expressed its concern in letters to both the President of the Treasury Board and the President of the Public Service Commission. We believe that in the absence of a centralized inventory of assistive devices and best practices, public service managers will now be tasked with seeking, through information networks the supports and services that should be equally available to all public service managers and employees.

The Committee firmly believes that the federal government, as the initiator of the *Employment Equity Act*, and Treasury Board Secretariat, as the public service employer, have an obligation to provide leadership and to set an example. It is as an employer that Treasury Board negotiates collective agreements on behalf of all departments and obviously would retain some responsibility under the Act. In addition, neither the delegation of management to the departments nor their assumption of increased responsibility for employment equity diminishes our belief that, like private sector employers, the "head office" of the public service should retain responsibility for ensuring compliance with the law. Despite the provision for delegation and sub-delegation of powers to departments, the Committee believes that Treasury Board should not have it both ways.

One of the underlying principles of this report has been the achievement of equity in its broadest sense — the application of the law equally to all employers. The federal public service should be no exception. In order to clarify the roles and responsibilities of the Treasury Board Secretariat, we have recommended elsewhere that the Minister of Labour assume responsibility for the compilation, analysis and reporting on progress that were formerly carried out by Treasury Board. In addition, we have recommended that the

---

[88] Scott Serson, President of the Public Service Commission of Canada, letter dated April 10, 2002.

Minister of Labour assume the same function for the separate employers that also form part of the Government of Canada.

Recommendation 28

The Committee recommends that:

- **As the public service employer, Treasury Board remain accountable for all policies programs and actions within federal departments and agencies with regard to the *Employment Equity Act*.**

- **Where it has delegated authority under the *Employment Equity Act* to departments and agencies (such as the provision of positive measures for people with disabilities), Treasury Board should put in place effective measures to ensure that employment equity policies and programs are in place in the departments. Treasury Board should submit to this Committee an action plan by April 1, 2003 outlining the measures that have been put in place and the ways that these will be monitored.**

3. The Canadian Human Rights Commission

The Canadian Human Rights Commission has been given the mandate to monitor and ensure compliance through on-site audits. In 1995, the Act created an Employment Equity Review Tribunal to ensure final enforcement of the Act where necessary. The work of the Commission in conducting its activities has been discussed throughout this report. We have, for example, recommended that the Commission be provided with greater resources to carry out its audit and compliance functions.

Throughout our hearings, we heard from several witnesses that many of the functions assigned to the Commission and to HRDC should be consolidated in a new office of an employment equity commissioner. They argued that this could achieve greater uniformity in the administration of the employment equity program across the public and private sectors. Some members of the Committee support this position. Most members, however, believe that the employment equity delivery structure, as it exists with the changes that we have recommended in this report, could become more closely integrated and better co-ordinated.

Recommendation 29

The Committee recommends that the Department of Human Resources Development Canada's Labour Branch, the Treasury Board Secretariat and the Canadian Human Rights Commission collaborate more closely to ensure that employment equity is delivered consistently across the public and private sectors and that HRDC's Labour Branch assume primary responsibility for program administration, policy development,

workforce analyses of designated groups, and the production of consolidated employment equity reports.

Not all members of the Committee believe that this recommendation is sufficient to achieve greater uniformity in the administration of employment equity. Consequently, some of us propose that consideration be given to establishing an employment equity commissioner or an employment equity commission, whose mission, terms of reference and operation should be studied by the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

CONCLUSION

The Committee is optimistic about the prospect of greater equality in tomorrow's workplace and encourages employers, employees, employees' representatives, and representatives of designated groups to continue to build on the progress made to date. In the Committee's opinion, as well as the opinions of many of those who presented their views to us, special action is needed to improve the employment situation of persons with disabilities and Aboriginal peoples. We propose the development of workplace strategies to help achieve this objective. We also believe that the pursuit of a representative workplace requires the government to focus more attention on the supply side of the labour market. Moreover, this focus should be incorporated in the development of the government's National Skills and Learning Agenda, respecting, of course, provincial constitutional jurisdiction in this area.

As we noted at the outset of this report, the job of building a more equitable workplace has just begun and there is a great deal of work to be done to enhance fairness in the workplace. It is the Committee's hope that the recommendations contained in this report help to serve this cause and contribute to even more success in the years to come.

Members of the Committee appreciate and thank all the individuals and organizations who shared their time, experience and views with us during our review of the *Employment Equity Act*. We also express our gratitude to the Minister of Labour, Ms. Claudette Bradshaw, and the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, Ms. Michelle Falardeau-Ramsay, for their reports and contributions to the Committee's work. Without all of this input and support, especially from our witnesses, we would not have been able to prepare this report.

Recommendation 1

The Committee recommends that:

- The Minister of Labour, in collaboration with the Minister of Human Resources Development Canada, develop workplace strategies that identify specific resources and targets to help all employers covered under the *Employment Equity Act*, especially federally regulated employers, to hire, accommodate and train persons with disabilities and Aboriginal people. These workplace strategies should be developed in partnership with employers covered under the Act, disability organizations, Aboriginal organizations and other interested community groups. In addition, workplace strategies must respect the constitutional jurisdiction of the provinces.
- The government re-instate the Employment Equity Positive Measures Program and the Enabling Resource Centre, and fund these initiatives until such time that the government can verify that the capacity exists within individual departments and agencies to deliver this support. This verification should be provided in a report and presented to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Minister of Labour develop a more focused and better-resourced employment equity research, promotion, education, and technical support strategy. As a basic premise, such a strategy should also aim to create, and to build on partnerships between business, labour, the community and designated groups. This strategy should entail the development of:

i. a communications strategy to increase public awareness of the benefits of employment equity and employers' requirements under the Act;

ii. an education strategy that brings together employers, designated groups, advocacy organizations, unions etc. to identify issues, solutions and best practices; and

iii. a technical support strategy to develop better tools and data to assist employers to meet their employment equity obligations.

Recommendation 3

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada be the sole source of technical support for both public (including Separate Employers) and private sector employers.

Recommendation 4

The Committee recommends that:

- The government ensure that sufficient resources are allocated to enhance human resource development among members of designated groups. New funding mechanisms and eligibility criteria should be incorporated in the next generation of Labour Market Development Agreements to ensure that members of designated groups have a greater opportunity to access Employment Benefits and Support Measures.
- The government fast track discussions with provincial and territorial governments in order to implement a labour force development strategy for persons with disabilities at the earliest date possible.
- HRDC report annually in its Departmental Performance Report on program expenditures for designated groups and the proportion of designated groups who are served under these programs.
- Citizenship and Immigration Canada review its budget for Language Instruction for Newcomers to Canada and the Immigrant Settlement and Adaptation Program to ensure that sufficient funding is available to serve the labour market transition needs of newly arrived immigrants, particularly in view of the recent upward trend in actual annual landings.
- All the measures set out above respect the constitutional jurisdiction of the provinces.

Recommendation 5

The Committee recommends that:

- **The government vigorously pursue discussions with provincial and territorial governments and professional associations to develop a system for recognizing foreign credentials, while recognizing provincial jurisdiction in this matter. The importance of this issue needs to be better reflected in federal-provincial/territorial agreements relating to immigration and labour market development to ensure a barrier-free labour market.**

- **Citizenship and Immigration Canada ensure that all visa officers inform applicants of the potential problem that may arise with respect to the recognition of an applicant's formal education and/or technical training credentials. Visa officers should encourage all successful applicants to contact the relevant certification organizations in Canada prior to immigrating to this country.**

Recommendation 6

The Committee recommends that:

- **The Library of Parliament be included in section 4 of the *Employment Equity Act.***

- **Employees (excluding Members' and Senators' staff) of the Senate and the House of Commons be included under the *Employment Equity Act* for the purposes of annual reporting and compliance audits.**

- **The regulatory framework required to extend the Act to non-civilian employees in the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service be adopted without further delay.**

Recommendation 7

The Committee recommends that the Minister of Labour examine the Federal Contractors Program with a view to re-restructuring this program to ensure that the employment equity obligations of federal

contractors are the same as the obligations of employers covered under section 4 of the Act.

Recommendation 8

The Minister of Labour examine the feasibility of covering employers with fewer than 100 employees, federal contractors with contracts worth less than $200,000 and recipients of federal grants and contributions.

Recommendation 9

The Committee recommends that all employers, including individual federal departments and agencies (those set out in Parts I and II of Schedule I of the *Public Service Employment Act*) as well as Parliament and the Library of Parliament, file their employment equity reports with the Minister of Labour. The Minister of Labour should be responsible for tabling in Parliament a consolidation of these reports, including a comparison of the public and private sectors. For greater clarity, all reports filed with the Minister should contain information in accordance with the prescribed instructions.

Recommendation 10

The Committee recommends that all federal departments and agencies report on the same occupational basis as private sector employers. Following the review of the reporting requirements due on 1 January 2004 (see Recommendation 11), if the government modifies the basis on which occupational data are reported, the modified approach should apply equally to all employers.

Recommendation 11

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada, in consultation with the Canadian Human Rights Commission, conduct a study of reporting requirements under the *Employment Equity Act*. This study should involve all stakeholders, government departments and agencies (including separate employers), designated groups, unions and employee

---

The NDP supports including a provision that Federal Contractors be subject to compliance audits as part of a re-structured program.

representatives, and federally regulated private sector employers. It should specifically address the reporting obligation under the Act as well as the feasibility of biennial statistical reports, and the possibility of biennial reports on qualitative measures. This report should be tabled with the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities no later than 1 January 2004.*

Recommendation 12

The Committee recommends that the Act be amended to clarify the term, "special measures" and articulate the requirement for these special measures in an employer's employment equity plan.

Recommendation 13

The Committee recommends that the government amend the *Employment Equity Act* to replace the term "reasonable accommodation" with the term "duty to accommodate up to the point of undue hardship", and that the Minister of Labour explore legislative measures to require employers to have an accommodation policy and to amend the *Employment Equity Act* accordingly.

Recommendation 14

The Committee recommends that the *Employment Equity Regulations* be amended to require employers to document their employment systems review and that the Canadian Human Rights Commission provide a clear set of standards to help employers conduct this review.

---

* The NDP does not support a study to specifically address the reporting requirements under the Act and the feasibility of biennual statistical reports. We feel that such a study could potentially lead to a weakening of the Act and the current requirement for annual reporting.

Recommendation 15

The Committee recommends that the Minister of Labour examine the *Employment Equity Act* to determine if it is necessary to clarify the magnitude of hiring and promotion goals required for the purposes of paragraph 10(1)(d) of the Act.

Recommendation 16

The Committee recommends that, in consultation with employers, employees and employee representatives, the Minister of Labour examine ways to strengthen the requirement for employers to consult with employee representatives, including unions. This examination should include specifically looking at whether the existing statutory requirement for "consultation" and "collaboration" between employers and employees' representatives required in Section 15(3) of the Act should be included as part of the functions of the Canadian Human Rights Commission in assessing an employer's compliance.

Recommendation 17

The Committee recommends that the Government of Canada amend section 3 "Interpretation" of the *Employment Equity Act* and all related regulations or guidelines pertaining to the definition of persons with disabilities.

A definition that received a considerable amount of support and that the Committee believes merits serious consideration is:

(a) persons who have a long-term or recurring physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(b) persons who consider themselves to be disadvantaged in employment by reason of a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(c) persons who believe that an employer or potential employer is likely to consider them to be disadvantaged in employment by

---

The NDP does not support examining the *Employment Equity Act* to determine if it is necessary to clarify the magnitude of hiring and promoting goals required for the purposes of the Act. This has the potential to lead to an erosion of the current requirement that employment equity goals be established at a level no less than labour force availability.

reason of a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment, or

(d) persons whose functional limitations owing to a physical, mental, sensory, psychiatric or learning impairment have been accommodated in their current job or workplace.

For greater clarity, in responding to any questionnaire prepared by an employer for employment equity purposes, any person who indicates that one of (a), (b), (c) or (d) applies to him/her will be considered as a person with a disability.

Recommendation 18

The Committee recommends that the Labour Branch of Human Resources Development Canada, in conjunction with Statistics Canada, develop a means to separately identify individuals who are members of more than one designated group and to provide a comparative analysis of the disadvantages in employment that may result from belonging to more than one designated group.

Recommendation 19

The Committee recommends that the Minister of Labour consult with employers, employee representatives, members of designated groups, the Canadian Human Rights Commission and other stakeholders to identify and put in place a set of qualitative societal and employment indicators that will assist in the measurement of the success of employers in achieving equity in the workplace.

Recommendation 20

The Committee recommends that the Minister of Labour establish a research program involving Human Resources Development Canada and Statistics Canada to conduct work into the development of alternative data sources and societal indicators that measure the progress in achieving employment equity. As a priority, this research program should address issues related to those that are members of

---

The NDP recommends that an analysis be conducted to determine if there are other groups of workers that are disadvantaged to the same extent as groups currently designated under the Act and whether those groups should be included under the Act.

more than one of the designated groups and sub-groups of existing designated groups.

Recommendation 21

The Committee recommends that:

- As a priority, the Interdepartmental Working Group on Employment Equity Statistics study and find a way to ensure that the labour force availability statistics for persons with disabilities are equivalent to the labour force availability statistics for the other three designated groups.
- That the 2006 census contain questions that will ensure that adequate availability data regarding persons with disabilities are collected for employment equity purposes or, if this is not possible, that a separate survey of persons with disabilities be conducted in 2006 and in conjunction with every census thereafter.

Recommendation 22

The Committee recommends that the labour force availability benchmarks applied to the federally regulated private sector be applied equally to all employers, including federal departments and agencies, covered under the *Employment Equity Act*.

Recommendation 23

The Committee recommends that the Canadian Human Rights Commission be provided with sufficient resources to conduct compliance audits and follow-up audits more quickly and to facilitate employers in fulfilling their obligations under the Act.

Recommendation 24

The Committee recommends that the monetary penalty for not reporting or for false reporting be applied uniformly to all employers covered under the Act.

The NDP supports the Canadian Human Rights Commission's proposal to develop a more expeditious process for establishing legal proceedings once a case has been referred to tribunal and to eliminate the requirement that directions be issued and cases referred to the tribunal only "as a last resort".

Recommendation 25

The Committee recommends that the government examine the merits of allowing the Canadian Human Rights Commission to make public executive summaries of each compliance report, summarizing the extent of compliance with the statutory requirements (including an employer's employment equity plan) in a manner that is consistent with the *Access to Information Act*.*

Recommendation 26

The Committee recommends that the government allocate adequate resources to the Labour Branch of Human Resources Development Canada in order to ensure that the Branch fulfils its obligations under the *Employment Equity Act*.

Recommendation 27

The Committee recommends that:

- **The Minister of Labour should table an annual report to Parliament on the operations of the Federal Contractors Program similar to the annual report that is tabled for federally regulated employers.**
- **The Labour Branch should prepare and submit to this Committee by April 1, 2003 an action plan outlining measures to ensure that the administration of the Federal Contractors Program conforms to the purpose and provisions of the *Employment Equity Act*.**

Recommendation 28

The Committee recommends that:

- **As the public service employer, Treasury Board remain accountable for all policies programs and actions within federal departments and agencies with regard to the *Employment Equity Act*.**
- **Where it has delegated authority under the *Employment Equity Act* to departments and agencies (such as the provision of positive**

---

* The NDP supports the Canadian Human Rights Commission's recommendation that the Act be amended to repeal the consequential amendment that prohibits a tribunal or court from issuing a full remedy when it believes a complaint related to patterns of discrimination under the Canadian Human Rights Act is founded.

measures for people with disabilities), Treasury Board should put in place effective measures to ensure that employment equity policies and programs are in place in the departments. Treasury Board should submit to this Committee an action plan by April 1, 2003 outlining the measures that have been put in place and the ways that these will be monitored.

Recommendation 29

The Committee recommends that the Department of Human Resources Development Canada's Labour Branch, the Treasury Board Secretariat and the Canadian Human Rights Commission collaborate more closely to ensure that employment equity is delivered consistently across the public and private sectors and that HRDC's Labour Branch assume primary responsibility for program administration, policy development, workforce analyses of designated groups, and the production of consolidated employment equity reports.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources Development	11/12/2001	44
Gerry Blanchard, Director General, Labour Operations		
Neil Gavigan, Director, Labour Standards and Workplace Equity, Labour Branch		
House of Commons		
Claudette Bradshaw, Minister of Labour		
Public Service Commission of Canada	29/01/2002	45
Amelita Armit, Vice-President		
Nurjehan Mawani, Commissioner		
Douglas Rimmer, Vice-President		
Scott Serson, President		
Treasury Board of Canada Secretariat		
Cynthia Binnington, Assistant Secretary, Human Resources Branch, Employment Equity		
Wally Boxhill, Director, Employment Equity Division		
James Lahey, Associate Secretary		
Queen's University	31/01/2002	46
Mary Margaret Dauphinee, Professor		
University of British Columbia		
William Black, Professor		
University of Western Ontario (The)		
Carol Agocs, Professor		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Human Rights Commission	05/02/2002	47
Joan Bishop, Director, Statistical Analysis Unit, Employment Equity Branch		
Nicole Chénier-Cullen, Director General, Employment Equity Branch		
Rhys Phillips, Director, Policy and Legislation, Employment Equity Branch		
Andrea Wright, Legal Advisor, Legal Services Branch		
Atlantic Institute of Market Studies	07/02/2002	48
Robin Neill, Chair		
C.D. Howe Institute		
Finn Poschmann, Senior Policy Analyst		
Hara Associates Inc.		
Dan Hara, President		
Toronto Employment Equity Practitioners Association		
Lauri Sue Robertson, Vice-President of Operations		
As Individuals		
John Crockett		
Martin Loney		
Canadian Auto Workers Union	19/02/2002	49
Raj Dhaliwal, Director		
Canadian Labour Congress		
David Onyalo, National Director		
Penni Richmond, National Director		
Hassan Yussuff, Executive Vice-President		
Canadian Union of Public Employees		
Harminder Singh Magon, Anti-Racism Coordinator		

Associations and Individuals	Date	Meeting
"Confédération des syndicats nationaux"	19/02/2002	49
Claudette Carbonneau, Vice-President		
Raymonde Leblanc, Union Advisor		
Public Service Alliance of Canada		
Johanne Labine, Programs Officer		
Disabled Women's Network of Canada	21/02/2002	50
Doreen Demas, Chair		
"Femmes Autochtones du Québec"		
Manon Lamontagne, Consultant		
Immigrant Women of Saskatchewan, Regina Chapter		
Martha Mettle, Vice-President		
Manitoba Women's Advisory Council		
Crystal Laborero, Council Member		
Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women		
Rita Warner, Chair		
Canada's Association for the Fifty-Plus	26/02/2002	51
Rolf Calhoun, Ottawa Representative		
William Gleberzon, Associate Executive Director		
University of Saskatchewan		
Kathy Gray, Director of Employee Services		
"Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)"	28/02/2002	52
René Roy, General Secretary		
Émile Vallée, Political Advisor		
National Action Committee on the Status of Women		
Sandra Carnegie-Douglas, Executive Coordinator		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Centre for Research-Action on Race Relations	12/03/2002	53
Fo Niemi, Executive Director		
National Association of Canadians of Origins in India		
Baljinder Gill, President, Affirmative Action Program		
National Council of Citizens of Haitian Origin		
Keder Hyppolite, President		
Jean-Gilles Joseph, President, Affirmative Action Program		
Canada Customs and Revenue Agency	14/03/2002	54
Paul Burkholder, Director General		
Department of Fisheries and Oceans		
George Da Pont, Assistant Deputy Minister, Human Resources Sector		
Yves Dupuis, Acting Director General, Strategies Directorate		
Assembly of First Nations	19/03/2002	55
Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs		
Assembly of Manitoba Chiefs		
Joanne Green, Manager of Human Resources		
Metis National Council		
David Chartrand, Manitoba Metis Federation		
Gerald Morin, President		
Canadian Bankers Association	21/03/2002	56
Lesya Balych-Cooper, Vice-President		
Elisabetta Bigsby, Senior Executive Vice-President		
Terry Campbell, Vice-President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Federal Employers in Transportation and Communications	21/03/2002	56
Shirley Boucher, Manager, Employment Equity, Canada Post		
Hélène Gendron, Chair, Employment Equity Sub-Committee and Senior Manager, Employment Equity and Official Languages, CBC/Radio-Canada		
Barbara Mittleman, Director, Employee Relation, Canadian Pacific Railway Company		
Canadian Police Association	11/04/2002	57
Dale Kinnear, Director		
Department of National Defence		
Elspeth Naismith, Director, Military Gender Integration and Employment Equity 3-5/ Staff Officer for Persons with Disabilities		
Mary Romanow, Acting Director, Military Gender Integration and Employment Equity		
House of Commons		
William Corbett, Clerk		
Luc Desroches, Director General, Corporate Services		
Rob Walsh, Law Clerk and Parliamentary Counsel		
McLarren Consulting Group Inc.		
Philip McLarren, President		
Royal Canadian Mounted Police		
Jim Ewanovich, Assistant Commissioner, Chief Human Resources Officer		
Canadian Association of Community Living	16/04/2002	58
Michael Bach, Vice-President		
Jean-Claude Jalbert, Board Member		
Parteepan Rasaratnam, Self Advocate		
Canadian Hearing Society (The)		
Gary Malkowski, Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Mental Health Association	16/04/2002	58
Elisabeth Ostiguy, Director, Public Issues		
Wendy Steinberg, Policy Analyst		
Canadian National Institute for the Blind		
Fran Cutler, National Chair		
Myriam Girard, Researcher and Writer		
"Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec"		
Mercedes Benegbi, Vice-President		
Chloé Serradori, Executive Director		
Council of Canadians with Disabilities		
Laurie Beachell, National Coordinator		
National Institute of Disability Management and Research		
Viateur Camire, Board Member and Vice-President, Human Resources, Abitibi-Consolidated Inc.		
Brian Payne, Labour Co-Chair and President, Communication, Energy and Paperworkers Union of Canada		
Neil Squire Foundation		
Gary Birch, Executive Director		
Canadian Association of University Teachers	23/04/2002	59
Rosemary Morgan, Legal Counsel		
Canadian Council on Rehabilitation and Work		
Joan Westland, Former Executive Director		
Canadian Media Guild		
Barbara Saxberg, Vice-President		
"Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes handicapées"		
Jérôme Di Giovanni, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
"Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre (CAMO) pour personnes immigrantes"	23/04/2002	59
Mamadou Diop, Regions Development Officer		
Department of Human Resources Development		
Jane Clinckett, Special Advisor, Office of Disability Issues		
Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch		
Mike Saucier, Director General, Labour Market Directorate		
Women in Trades and Technology National Network		
Kim Leslie, Past National Coordinator		
Kathryn Running, Employment Equity Contract Consultant		
U.S. Equal Employment Opportunity Commission	25/04/2002	60
Corbett Anderson, Senior Attorney		
Cari Dominguez, Chair		
Department of Human Resources Development	30/04/2002	61
Syed Naseem, Chief, Data Development and Research		
Statistics Canada		
Doug Norris, Director General, Census and Demographic Statistics		
As Individual		
Adèle Furrie, Consultant		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Assembly of First Nations

Assembly of Manitoba Chiefs

Canada's Association for the Fifty-Plus

Canadian Association of Community Living

Canadian Association of University Teachers

Canadian Auto Workers Union

Canadian Broadcasting Corporation

Canadian Council on Rehabilitation and Work

Canadian Hearing Society (The)

Canadian Human Rights Commission

Canadian Labour Congress

Canadian Media Guild

Canadian Mental Health Association

Canadian National Institute for the Blind

Canadian Paraplegic Association

Canadian Police Association

Canadian Security Intelligence Service

Centre for Research-Action on Race Relations

"Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes handicapées"

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada

"Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec"

"Confédération des syndicats nationaux"

Council of Canadians with Disabilities

Federal Employers in Transportation and Communications

"Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)"

"Femmes Autochtones du Québec"

Hara Associates Inc.

Jain Harish

Immigrant Women of Saskatchewan, Regina Chapter

Manitoba Women's Advisory Council

McLarren Consulting Group Inc.

Metis National Council

National Association of Women and the Law

National Council of Citizens of Haitian Origin

Robin Neill

Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women

Professional Institute of the Public Service of Canada (The)

Public Service Alliance of Canada

Public Service Commission of Canada

Secretariat of the Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador

Syncrude

"Syndicat des communications de Radio-Canada"

Toronto Employment Equity Practitioners Association

University of Saskatchewan

Women in Trades and Technology National Network

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings No. 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66 and 68 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Judi Longfield, M.P.
Chair

Canadian Alliance Dissenting Opinion
Employment Equity

June 2002

The Canadian Alliance wishes to thank all of the witnesses for their thorough and thoughtful presentations.

As an underlying principle of employment, the Canadian Alliance believes that there is no room for discrimination or prejudice in the workforce. We believe that the Charter of Rights and Freedoms and the Courts provide adequate protection to the individual in this regard. The Canadian Alliance strongly believes that the use of the merit system is in the best interest of all employees and employers when filling an employment vacancy, as outlined in the following policy statement:

> ***Canadian Alliance Policy Statement #2: "We will encourage the entrepreneurial sector by eliminating unnecessary regulations and minimizing government interference in the labour market, including the elimination of discriminatory hiring and promotion policies for federally regulated employees. Every job shall go to the most qualified applicant without the use of affirmative action or any other type of discriminatory quota system. We are committed to voluntary, free and fair collective bargaining."***

Based on the Canadian Alliance principles of lower taxation and better use of existing revenues, we wish to emphasize under Recommendations 4, 23 and 26 that any funds the Government allocates to Employment Equity must be a reallocation and efficient use of existing funds. At a time when fiscal restraint is required, this program must make the most efficient use of the current funding allocations. The inclusion of the term "provided with sufficient resources" to the Canadian Human Rights Commission is too open ended.

Recommendation 5 recognizes Canada's changing demographics and the importance immigration will play the future of our country. A concerted effort must be made to solve the ongoing problem of the recognition, transfer and acceptance of foreign credentials and the Canadian Alliance wants to emphasize the need to address this concern.

Recommendation 6 suggesting that employees of the Library of Parliament and House of Commons be covered by the Act, is contrary to the opinion of the Clerk of the House of Commons who stated that "the House is sovereign and must not be accountable to one of its creations, in this case the Canadian Human Rights Tribunal." Since the House, under the direction of the Board of Internal Economy, ensures that the current standards are not only being met, but in most cases exceeded, this recommendation is not applicable.

Extending the Act to the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service is also unwarranted and unwanted.

Witnesses representing these agencies clearly enunciated that they did not feel that additional regulatory obligations were necessary.

The Canadian Alliance believes the solution to ensuring that employment equity exists in the private sector is not through regulation and legislation, but rather through education and knowledge. In keeping with this, we disagree with the views expressed in recommendations 7,8 and 27. Parliament and the Library of Parliament should also be removed from Recommendation 9.

> ***Canadian Alliance Policy Statement #8: "We support a smaller and more efficient federal government that will fund its expenditures from current revenues and not by putting a debt on the shoulders of the next generation. We will pass legislation requiring the government to balance its budget every year, except in cases of true national emergency."***

Implementation of Recommendation 15 would result in the imposition of "quotas". In the opinion of the Canadian Alliance, the adoption of such a quota system is diametrically opposed to the merit principle, which ensures that the best-qualified person is hired for a position.

The Canadian Alliance supports the Committee's view expressed on page 41 that "It should be up to employers and employees whether employment equity is negotiated as part of a collective agreement." However, Recommendation 16 encourages the interference of government into the area of employer/employee contract negotiations, which is untenable.

In supporting Recommendations 20 and 21, the Canadian Alliance wishes to emphasize the need to minimize the paper burden. Many of the witnesses who appeared before the Standing Committee indicated that the reporting structure was too complex and a bureaucratic nightmare. Several of these organizations encouraged the Standing Committee to consider biennial reporting for those with a history of compliance. This should be given immediate attention and favourable consideration.

The Canadian Alliance believes that the status quo remains appropriate for any monetary penalties for non-compliance under the Act. The current Act allows the Minister to review the situation and conditions of any monetary penalties so changes as per Recommendation 24 are not necessary. (Sections 35 — 40 of the Employment Equity Act)

The Canadian Alliance is concerned that Recommendation 25, regarding the public disclosure of executive summaries of compliance reports and the "summarizing the extent of compliance with the statutory requirements", may be open to abuse. If the government adopts this Recommendation, clear legal interpretation of this disclosure and the right to privacy must be included.

Canadian Alliance Policy Statement #18: "We are proud of our heritage of individual freedom and believe government must refrain from interfering in the lives of Canadians without demonstrating a clear and compelling reason to do so."

The Canadian Alliance believes that the less government interference in the day-to-day operation of Canadian business the better. Where disproportionate representation is apparent in the labour force, additional legislation, bureaucracy or regulations will not ensure long-term solutions. Rather, better understanding and education will ensure that market forces react positively in all labour forces. The Canadian Alliance believes that the principles of the merit system offer all employers and employees the most stable work environment.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 11, 2002
(*Meeting No. 68*)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 11:09 a.m. this day, in Room 208, West Block, the Chair, Judi Longfield, presiding.

Member(s) of the Committee present: Libby Davies, Reed Elley, Raymonde Folco, Monique Guay, Judi Longfield, Gurbax Malhi, Joe McGuire, Anita Neville, Diane St-Jacques.

Acting Member(s) present: Joe Peschisolido for Alan Tonks.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Lyne Casavant, Kevin Kerr and Bill Young, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its draft report on the Review of the Employment Equity Act.

It was agreed, — That the final report (as amended) on "Promoting Equality in the Federal Jurisdiction: Review of the Employment Equity Act" be adopted as the Ninth Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair be authorised to table the Report in the House.

It was agreed, — That the Committee print up to 550 copies of its Report in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 108 (1)(*a*), the Committee authorizes the printing of the dissenting opinion of the Canadian Alliance as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the dissenting opinion be limited to not more than two pages; (font = 12; line spacing = 1.5) and that the dissenting opinion be delivered in electronic format in both official languages to the Clerk of the Committee not later than noon Wednesday, June 12th, 2002.

It was agreed, — That the draft report "Building on Success" of the Sub-Committee on Children and Youth at Risk be adopted as the Eight Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair be authorised to present the Report to the House.

It was agree, — That the Committee print up to 550 copies of its Report in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report.

It was agreed, — That the Clerk of the Sub-Committee on the Status of Persons with Disabilities make the necessary arrangements for a reception, (not exceeding $500.00), at 4:00 p.m. on Wednesday, June 12 to celebrate the launch of the Sub-Committee's Canada Pension Plan Disability informational website.

At 11:31 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DANS LES SECTEURS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE : EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI*

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Juin 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DANS LES SECTEURS DE COMPÉTENCE FÉDÉRALE : EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI*

Rapport du Comité permanent du
développement des ressources humaines et de la
condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Juin 2002

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Judi Longfield

VICE-PRÉSIDENTS

Monte Solberg

Diane St-Jacques

MEMBRES

Eugène Bellemare
Paul Crête
Libby Davies
Reed Elley
Raymonde Folco
Monique Guay
Tony Ianno
Gurbax Malhi
Serge Marcil
Joe McGuire
Anita Neville
Warner Schmidt
Larry Spencer
Greg Thompson
Alan Tonks

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin B. Kerr
William R. Young

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi formulé par la Chambre des communes le lundi 3 décembre 2001 et conformément à l'article 44 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Comité a été habilité à entreprendre l'examen détaillé de la *Loi* et à remettre un rapport à la Chambre.

Suite aux témoignages recueillis le Comité a convenu de présenter à la Chambre le rapport qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I UN RAPPORT D'ÉTAPE 3

1. Gains sur le plan de la représentation en milieu de travail 3

2. Gains par rapport à la disponibilité de la main-d'oeuvre 6

3. Mesures supplémentaires 9

CHAPITRE II FAVORISER LE SUCCÈS : INFORMATION, ÉDUCATION, FORMATION ET ACTION SOCIALE 13

CHAPITRE III LES ASPECTS DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI QUI TOUCHENT L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE : L'ACQUISITION DE COMPÉTENCES ET LA RECONNAISSANCE DES TITRES DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS 19

1. Le développement des ressources humaines et les travailleurs désavantagés 19

2. Reconnaissance des titres de compétence étrangers 24

CHAPITRE IV CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉQUITÉ EN EMPLOI 27

1. Employeurs des secteurs privé et public 27

2. Le programme de contrats fédéraux 30

3. Petits employeurs 31

4. Groupes désignés 32

CHAPITRE V OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS 33

1. Rapports 33

a) Égalité et points de comparaison 33

2. Clarifier les exigences de la Loi 37

a) Mesures spéciales 37

b) Aménagements 38

c) Étude des systèmes d'emploi 40

d) Objectifs d'engagement et d'avancement 41

3. Participation des syndicats 42

CHAPITRE VI MESURER LE SUCCÈS : DÉFINITIONS ET DONNÉES 45

1. Changements proposés 45

2. Les personnes handicapées 47

3. Double et triple désavantage 49

4. Déterminer les progrès 50

a) Représentation dans l'effectif 51

b) Données représentatives 51

c) Nouveaux indicateurs et équité en emploi 52

d) Disponibilité dans la population active 54

CHAPITRE VII CONFORMITÉ 57

1. Vérifications de la conformité 57
2. Sanctions pécuniaires (partie III) 59
3. Plaintes fondées sur des pratiques discriminatoires 60
4. Accès du public aux rapports sur la conformité 61

CHAPITRE VIII ADMINISTRATION 63

1. Développement des ressources humaines Canada 63
2. Secrétariat du Conseil du Trésor 65
3. Commission canadienne des droits de la personne 67

CONCLUSION 69

LISTE DES RECOMMANDATIONS 71

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 81

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 89

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 91

OPINION DISSIDENTE — Alliance canadienne 93

PROCÈS-VERBAL 97

INTRODUCTION

La législation fédérale régissant l'élimination des obstacles à l'emploi est en place depuis plus de 15 ans. Tout comme la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi* adoptée en 1986, la loi actuelle prévoit un examen parlementaire quinquennal. Le 3 décembre 2001, la Chambre des communes a adopté la motion voulant que, conformément à l'article 44(1) de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées soit chargé de cet examen. C'est ainsi qu'ont débuté le troisième examen parlementaire à être effectué depuis l'adoption de la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et le premier examen se rapportant à la loi actuelle, qui est entrée en vigueur le 24 octobre 1996.

Le Comité a entrepris ses audiences sur l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* au début de décembre 2001 et a tenu sa dernière séance publique à ce sujet à la fin d'avril 2002. Dans l'intervalle, il a recueilli les vues de près d'une centaine de témoins, dont des représentants des groupes désignés et des employeurs assujettis à la Loi, des entrepreneurs fédéraux, des experts, des responsables de l'équité en matière d'emploi, des représentants syndicaux, ainsi que des représentants des ministères et organismes chargés de l'administration de la Loi.

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité dans le cadre de son examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont dit croire qu'elle demeure nécessaire. Outre qu'elle favorise l'impartialité en milieu de travail, l'équité en emploi est bonne pour les affaires et constitue un précieux outil pour les employeurs en les aidant à se préparer à répondre à leurs besoins futurs en main-d'œuvre qualifiée à un moment où la population active vieillit et où un pourcentage grandissant de membres de minorités visibles et de travailleurs autochtones contribuent à sa croissance.

Compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique, des pratiques d'emploi fortement enracinées en milieu de travail au Canada et du manque de compétences d'un grand nombre de travailleurs défavorisés, la plupart des membres du Comité trouvent encourageants les progrès réalisés pour faire en sorte que les lieux de travail fédéraux soient plus équitables. La majorité des témoins que nous avons entendus nous ont également indiqué que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* avait exercé une influence positive sur les lieux de travail qu'elle vise, voire sur d'autres secteurs du marché du travail canadien. De l'aveu général, les progrès ont cependant été lents et inégaux. Le travail d'instauration d'un milieu de travail plus équitable vient tout juste de débuter, et il reste encore beaucoup à faire.

Nous ne préconisons pas pour le moment une modification en profondeur de la Loi, à l'instar de la plupart des témoins qui n'ont pas hésité à nous faire profiter de leurs vues, de leur expertise et de leur expérience au sujet de cette très importante question.

Les recommandations de notre rapport se veulent plutôt des directives pour mettre au point les processus administratifs, faire cesser l'ambiguïté de la Loi, mieux sensibiliser tous et chacun et aider les travailleurs défavorisés à acquérir les compétences dont ils ont besoin. Nous reconnaissons que plus de ressources s'imposent dans des secteurs particuliers, surtout pour faciliter un plus grand accès à l'emploi des personnes handicapées et des Autochtones. Nous reconnaissons que de plus grands efforts de promotion de l'équité en emploi, de sensibilisation et d'information s'imposent. Nous croyons qu'il serait possible d'apporter des améliorations administratives et de clarifier les exigences de la Loi. À notre avis, la réussite de l'équité en emploi repose sur l'adoption d'une politique qui tient compte à la fois de l'offre et de la demande sur le marché du travail et, dans ce contexte, nous maintenons qu'il faut faire une plus large place aux initiatives d'acquisition de compétences pour les membres des groupes désignés, lesquelles relèvent des provinces.

Notre rapport débute par un bref aperçu des progrès réalisés à ce jour en vue de l'instauration d'un milieu de travail plus représentatif dans les secteurs visés par la Loi. Viennent ensuite plusieurs chapitres traitant de questions clés soulevées durant nos audiences, dont la nécessité de mieux faire comprendre au public les buts de l'équité en emploi et les pratiques exemplaires, la portée de la Loi, les obligations des employeurs et le soutien technique, la collecte de données, l'application de la Loi et l'amélioration des compétences liées au travail des groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

CHAPITRE I UN RAPPORT D'ÉTAPE

La poursuite de l'équité dans les lieux de travail qui relèvent de la compétence fédérale a connu un élan à la suite de la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi en novembre 1984. Les recommandations de la Commission royale ont mené à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986, laquelle devait s'appliquer à tous les employeurs régis par le gouvernement fédéral comptant 100 employés ou plus. La même année, les dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi ont été étendues aux entrepreneurs fédéraux qui comptaient 100 employés ou plus et se voyaient accorder par le gouvernement fédéral des marchés de fournitures et de services d'une valeur de 200 000 $ ou plus. Six ans plus tard, un mandat d'équité en matière d'emploi a été confié par la voie législative à la fonction publique fédérale. Parallèlement au deuxième examen parlementaire de la première *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a effectué un examen du projet de loi C-64 (*Loi concernant l'équité en matière d'emploi*) entre novembre 1994 et juin 1995. Ce projet de loi a reçu la sanction royale en décembre 1995 et la présente *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est entrée en vigueur au mois d'octobre de l'année suivante. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996 devait également s'appliquer aux ministères et organismes fédéraux et conférait à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) le mandat de vérifier et de contrôler la conformité des employeurs et, le cas échéant, de constituer un Tribunal de l'équité en matière d'emploi chargé de faire appliquer ses directives. Bien qu'elles ne soient pas directement visées par la Loi, les exigences en matière de rapports imposées aux entrepreneurs fédéraux sont censées être les mêmes que celles des employeurs régis par la Loi. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est actuellement responsable de la vérification de la conformité des entrepreneurs fédéraux à l'équité en matière d'emploi.

1. Gains sur le plan de la représentation en milieu de travail

Depuis l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986, la représentation en milieu de travail (c'est-à-dire la quote-part des emplois) des quatre groupes désignés en vertu de la loi — les Autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les femmes — s'est indéniablement améliorée. C'est d'ailleurs ce qu'ont reconnu la vaste majorité de nos témoins. Et, même si la plupart ont admis que la Loi ne nécessitait aucune modification en profondeur, nombreux sont ceux qui ont dit estimer que le rythme des progrès dans certains secteurs — surtout en ce qui concerne les personnes handicapées et les Autochtones — avait été trop lent et, comme on pourra le voir ci-dessous, sensiblement inégal.

Entre 1987 et 2000, année la plus récente pour laquelle des données[1] sont disponibles, le pourcentage des femmes travaillant pour des employeurs du secteur privé relevant de la compétence fédérale (y compris certaines sociétés d'État) visés par à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est passé de 40,9 % à 43,8 %. En l'an 2000, c'est dans le secteur bancaire qu'elles étaient le plus nombreuses (71,4 %) et dans celui des transports qu'elles étaient le moins nombreuses (22,9 %). Par comparaison au secteur privé sous réglementation fédérale, le pourcentage des femmes dans la fonction publique fédérale a enregistré une augmentation plus forte durant la même période, pour passer de 42,3 % de l'ensemble de la fonction publique en 1987 à 52,1 % en l'an 2000. En outre, le pourcentage des femmes occupant des postes de direction au sein des ministères et organismes fédéraux a constamment augmenté pour atteindre 30 % en 2000. Cependant, force nous est de reconnaître que les femmes pourraient être mieux représentées dans les postes de direction. Malgré les gains au chapitre de l'emploi enregistrés par les femmes visées par la Loi, certains témoins ont indiqué qu'il était tout aussi nécessaire aujourd'hui d'évaluer les problèmes auxquels se heurtent les femmes qui sont doublement désavantagées en milieu de travail.

> Un des problèmes, et j'ai déjà entendu d'autres en parler, se trouve dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, dans la définition des groupes visés, c'est-à-dire les minorités visibles, les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées. On ne reconnaît pas que tous les groupes cibles comprennent des femmes et des hommes et que les femmes autochtones, celles qui font partie des minorités visibles ou qui sont handicapées, sont doublement désavantagées. **(Mme Rita Warner, présidente, région du Cap-Breton, Conseil consultatif sur le statut de la femme de la Nouvelle-Écosse)**[2]

En 1987, les Autochtones représentaient 0,7 % des employés du segment du secteur privé sous réglementation fédérale visé par la Loi. En l'an 2000, leur pourcentage de l'effectif total dans ce secteur avait plus que doublé pour passer à 1,5 %. Une croissance analogue a été enregistrée au sein des ministères et organismes fédéraux visés par la Loi; le pourcentage des employés autochtones est en effet passé de 1,8 % en 1987 à 3,6 % en 2000. Le ministère de Affaires indiennes et du Nord canadien est de loin le plus gros employeur d'Autochtones de la fonction publique fédérale et regroupe près de 20 % de tous les employés autochtones des ministères et organismes fédéraux.

> Je suis fière d'affirmer que, dans le secteur bancaire, nous obtenons des résultats. Bien qu'il reste du pain sur la planche, nous avons atteint, voire dépassé, les critères du gouvernement quant à la représentation des femmes à

---

[1] Les données de la présente partie du rapport excluent celles qui se rapportent à 15 employeurs — appelés les employeurs « distincts » — puisqu'il n'y a pas d'analyse ou d'unification des données fournies par ce groupe d'employeurs. Les données présentées ici ont été tirées des documents suivants : Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi*, 2001, 2002; Développement des ressources humaines Canada, *Rapport annuel sur la Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 2001; et président du Conseil du Trésor, *L'équité en emploi dans la fonction publique fédérale, 2000-2001*, 2002.

[2] Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes (ci-après appelé RHPH), *Témoignages* (12:45), réunion n° 50, 21 février 2002.

> la haute direction et dans les postes de cadres intermédiaires. En outre, nous dépassons les critères de représentation des personnes appartenant à une minorité visible dans l'emploi en général, ainsi que chez les cadres intermédiaires et les professionnels. Toutefois, je tiens à préciser que nous n'avons pas encore atteint tous nos objectifs. Il nous reste des progrès à accomplir, par exemple, dans le cas des Autochtones et des personnes handicapées. **(Mme Elisabetta Bigsby, première vice-présidente, Ressources humaines et affaires publiques, Groupe financier RBC, Association des banquiers canadiens)**[3]

En 2000, les personnes handicapées représentaient 2,3 % de l'effectif total de ce segment du secteur privé visé par la Loi, soit une augmentation de 0,7 % par comparaison à 1987. Le taux de croissance de l'emploi des personnes handicapées a été beaucoup plus favorable au sein des ministères et organismes fédéraux depuis l'adoption de la Loi, comme en témoigne le fait que leur pourcentage de l'effectif a quasi doublé pour passer de 2,6 % en 1987 à 5,1 % en 2000. La CCDP attribue en partie cette amélioration à une augmentation du nombre de personnes handicapées qui se sont identifiées plutôt qu'au nombre de nouvelles recrues[4].

> Nous savons que les progrès réalisés par les personnes handicapées ont été absolument déplorables, tout le monde l'admet volontiers, mais je tenais à dire que même dans les cas où les employeurs ont recruté ces personnes et fait des efforts, peut-être en raison des obligations qui leur incombent en tant qu'employeurs fédéraux, il est extrêmement difficile aux personnes handicapées de travailler faute de services de soutien suffisants. Nous avons constaté que certaines personnes ne peuvent même pas se rendre au travail en raison des coupures imposées dans le domaine des transports. Ce n'en est qu'un exemple. Il y a ceux qui ne peuvent pas continuer à travailler car ils n'ont pas les moyens de faire face à leurs autres besoins d'ordre médical. Le problème est très sérieux. **(Mme Penni Richmond, directrice nationale, Département de la condition féminine et des droits de la personne, Congrès du travail du Canada)**[5]

La représentation des membres des minorités visibles dans le secteur privé sous réglementation fédérale s'est constamment améliorée depuis 1987. En 2000, les minorités visibles représentaient 10,7 % de l'effectif total de ce secteur, plus du double de 1987. Les banques sont de loin l'employeur le plus important des membres des minorités visibles dans le secteur privé sous réglementation fédérale; en 2000, le secteur bancaire employait 45 % de tous les employés membres de minorités visibles de ce segment. En 1987, ces derniers représentaient quelque 2,7 % de l'effectif total des ministères et organismes fédéraux, la moitié à peu près de leur représentation dans le secteur privé sous réglementation fédérale. Le secteur public a lui aussi été témoin d'une croissance impressionnante de l'emploi des membres des minorités visibles entre 1987 et 2000, puisque leur part des emplois atteignait 6,1 % à la fin de cette période de 13 ans. Selon

---

3 RHPH, *Témoignages* (11:05), réunion n° 56, 21 mars 2002.

4 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi*, 2001 et 2002.

5 RHPH, *Témoignages* (11:35), réunion n° 49, 19 février 2002.

le rapport de la CCDP, le recrutement de membres de ce groupe continue à être largement confiné à la catégorie « scientifique et professionnelle ». On s'attend à une amélioration constante de la représentation globale des membres des minorités visibles au sein de la fonction publique fédérale à mesure que les ministères chercheront à atteindre leurs objectifs en matière de recrutement et de promotion énoncés dans le plan d'action *Faire place au changement*.

2. Gains par rapport à la disponibilité de la main-d'œuvre

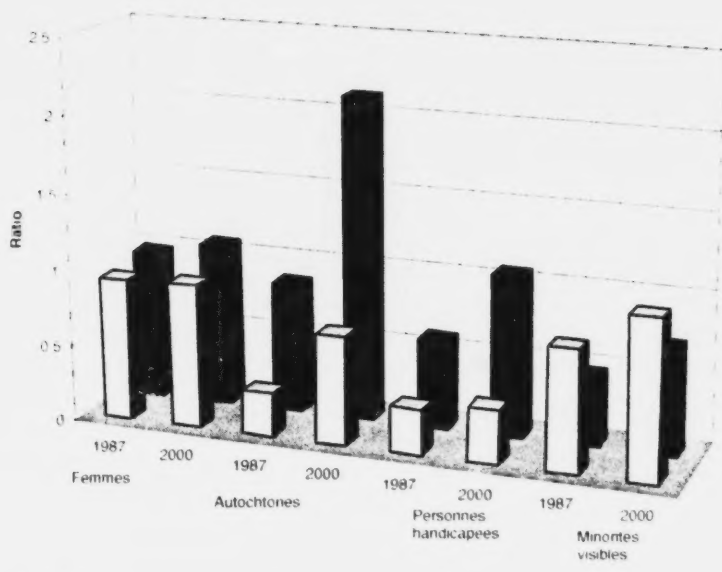
Même si les tendances sur le plan de l'emploi mentionnées ci-dessus dénotent clairement une amélioration de l'emploi parmi les membres des groupes désignés depuis l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les progrès réalisés doivent être évalués par comparaison à la disponibilité de ces groupes au sein du marché du travail. C'est le seul moyen de savoir si les lieux de travail des employeurs sont « représentatifs ». Dans un milieu de travail représentatif, le pourcentage des membres d'un groupe désigné est égal ou supérieur à leur pourcentage au sein de la population active où l'employeur recrute, ce qu'on appelle communément la « disponibilité ». Le rapport entre la représentation au sein de la population active et la disponibilité (c'est-à-dire le ratio de la représentation) est une mesure utile pour l'évaluation des progrès de l'équité en emploi dans les milieux de travail régis par la Loi. Si le ratio de la représentation est inférieur à un, il y a sous-représentation. Le tableau 1 consiste en une illustration graphique des ratios de représentation de chaque groupe désigné dans le secteur privé sous réglementation fédérale de même que dans les ministères et organismes fédéraux pour les années 1987 et 2000. Cette illustration montre que des progrès ont été réalisés au chapitre de l'équité en emploi dans chacun de ces secteurs entre 1987 et 2000, puisque le ratio de la représentation pour chaque groupe désigné était plus élevé en 2000 qu'en 1987. Malgré ces progrès, la situation des Autochtones et des personnes handicapées dans le secteur privé sous réglementation fédérale et des membres des minorités visibles à la fonction publique fédérale demeure, de l'avis du Comité et de la plupart des témoins entendus, plutôt insatisfaisante.

D'après les données présentées au tableau 1, les femmes étaient légèrement sous-représentées dans le secteur privé sous réglementation fédérale en 1987. Et, malgré une amélioration marginale de leur représentation par comparaison à leur disponibilité entre 1987 et 2000, les femmes demeuraient légèrement sous-représentées à la fin de la période. Par comparaison au secteur privé, les femmes étaient plus équitablement représentées au sein des ministères et organismes fédéraux en 1987 et on parle aujourd'hui d'une légère surreprésentation. De nombreux témoins entendus par le Comité ont reconnu que les femmes sont parvenues à une plus grande égalité en milieu de travail depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, mais la plupart se sont empressés de signaler que, dans l'ensemble, l'équité n'a pas été réalisée et que cette loi doit continuer à aider les femmes à être mieux représentées dans certaines catégories professionnelles, surtout dans les postes de gestion et les professions libérales.

> Les femmes sont très bien représentées aux échelons supérieurs de nos organisations. Nous en sommes très fières. Elles ont été recrutées à l'extérieur, mais elles ont également connu une forte promotion à l'interne. Il est possible que les femmes occupaient surtout autrefois les emplois de niveau inférieur, les emplois de commis, mais beaucoup d'entre elles ont été promues des niveaux inférieurs aux niveaux les plus élevés et nous en sommes très heureuses. **(Mme Lesya Balych-Cooper, vice-présidente, Diversité et équité en milieu de travail/Programmes d'aide aux employés, Banque de Montréal)**[6]

Malgré certaines améliorations, depuis 1987, les Autochtones demeurent grandement sous-représentés dans le secteur privé sous réglementation fédérale. En 2000, la représentation de ce groupe au sein de la population active se situait aux trois quarts environ de sa disponibilité. La fonction publique a réalisé des gains considérables en cherchant à se doter d'un effectif autochtone représentatif durant cette période; alors qu'ils étaient sous-représentés en 1987, les Autochtones ont fini par être surreprésentés en 2000. En l'an 2000, la représentation des Autochtones au sein de l'effectif des ministères et organismes fédéraux se situait à plus du double de leur disponibilité au sein du marché du travail. Il est vrai que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a grandement contribué à l'augmentation de la représentation des Autochtones dans la fonction publique fédérale, mais il convient de signaler que des progrès considérables au chapitre de l'emploi des Autochtones ont été réalisés également dans d'autres ministères et organismes fédéraux.

TABLEAU 1 – Ratios de représentation des groupes désignés, 1987 et 2000



---

6 RHPH, *Témoignages* (11:50), réunion n° 56, 21 mars 2002.

> En résumé, l'étude a conclu qu'en dépit de quelques gains réalisés par les femmes autochtones grâce à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ces femmes autochtones se heurtent toujours à divers obstacles à un traitement juste et équitable en milieu de travail. Lorsqu'ils ont examiné l'efficacité des programmes d'équite en matière d'emploi, les auteurs de l'étude ont conclu que « les difficultés rencontrées en milieu non autochtone par la très grande majorité des femmes interrogées sont si colossales qu'aucun des programmes existants ne semble répondre correctement à ce besoin ». **(Mme Manon Lamontagne, consultante, Femmes autochtones du Québec)**[7]

Bien que des progrès marginaux aient été réalisés entre 1987 et 2000, l'écart entre la représentation et la disponibilité des personnes handicapées dans le secteur privé sous réglementation fédérale demeure important. La représentation des personnes handicapées dans l'effectif se situait à peu près au tiers de leur disponibilité en 2000, une situation que le Comité juge inacceptable et digne d'une attention spéciale. La fonction publique fédérale a obtenu plus de succès en cherchant à se doter d'un effectif représentatif des personnes handicapées durant cette période, puisque le ratio de la représentation dans ce secteur a presque doublé entre 1987 et 2000. Pour la première fois, la représentation globale des personnes handicapées dans l'effectif des ministères et organismes fédéraux est comparable au repère de 4,8 % du Conseil du Trésor, un niveau de disponibilité bien inférieur au repère de 6,5 % qui s'applique aux employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale.

> À l'heure actuelle, le bilan en matière d'équité pour les personnes ayant une déficience est loin d'être reluisant, et on ne parle pas des déficiences psychiques. Selon le rapport annuel de 2001 sur l'équité en matière d'emploi, les personnes handicapées représentent 2,4 % de la population active alors qu'elles comptent pour 6,5 % de la disponibilité sur le marché du travail. Leur représentation a diminué cette année, poursuivant ainsi un déclin amorcé en 1996. C'est ce groupe qui a le moins progressé depuis l'adoption de la Loi. Les personnes handicapées quittent la population active à un taux alarmant. En 2000, elles ont été plus nombreuses à perdre un emploi qu'à en trouver un. **(Mme Wendy Steinberg, analyste des politiques, Association canadienne pour la santé mentale)**[8]

Depuis l'entrée en vigueur de l'équité en matière d'emploi, les employeurs du secteur privé sous réglementation fédérale ont toujours employé un pourcentage plus élevé de membres des minorités visibles que leurs homologues de la fonction publique fédérale. La représentation des minorités visibles s'est améliorée dans les deux secteurs entre 1987 et 2000, mais, en 2000, les minorités visibles étaient légèrement surreprésentées dans le secteur privé sous réglementation fédérale. Une importante sous-représentation des minorités visibles persiste dans les ministères et organismes fédéraux, malgré le fait que le repère applicable à la fonction publique fédérale pour ce

---

7 RHPH, *Témoignages* (11:20), réunion n° 50, 21 février 2002.

8 RHPH, *Témoignages* (11:25), réunion n° 58, 16 avril 2002.

qui est de la disponibilité soit beaucoup plus bas que celui du secteur privé[9]. Le Comité s'attend à ce que la situation relative de l'emploi des minorités visibles s'améliore considérablement dans la fonction publique fédérale à court terme, lorsque les mesures positives que prévoit le plan d'action *Faire place au changement* commenceront à porter leurs fruits.

> Malheureusement, notre effectif n'est pas encore représentatif des minorités visibles. L'initiative *Faire face au changement* du Secrétariat a été mise en place pour répondre à ce problème de taille. Elle fixe des jalons repères pour le recrutement, l'avancement et la formation des fonctionnaires issus de minorités visibles en mettant l'accent sur les manières de modifier la culture organisationnelle de nos institutions. **(M. James Lahey, secrétaire délégué, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada**[10]).

3. Mesures supplémentaires

Le Comité croit que pour réaliser l'équité en emploi parmi les personnes handicapées et les Autochtones il faudrait élaborer des stratégies analogues à l'approche adoptée dans la fonction publique fédérale pour mieux répondre aux besoins en matière d'équité des membres des minorités visibles. Ces stratégies devraient également englober des initiatives spéciales du genre de celles de l'ancien Programme des mesures positives d'équité en emploi (PMPÉE) et du Centre de ressources adaptées pour les personnes handicapées, un programme conçu pour aider les gestionnaires de la fonction publique à fournir la technologie et les moyens nécessaires pour répondre aux besoins des personnes handicapées. D'après les lettres envoyées par les présidents du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique au Comité, le PMPÉE et le Centre de ressources adaptées pour les personnes handicapées ne sont plus nécessaires puisque les ministères auxquels ils sont venus en aide ont atteint leurs objectifs d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. On nous a dit également que cette décision était conforme à l'approche de la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale adoptée par le gouvernement. Les membres du Comité déplorent le fait que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique aient mis un terme au PMPÉE et fermé le Centre de ressources adaptées au beau milieu de son examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. En outre, la CCDP a recommandé que le Comité examine la possibilité de prolonger le financement de ces programmes avec le Conseil du Trésor. Parce que la plupart des membres du Comité ne sont pas convaincus que les différents ministères et organismes parviendront seuls à mettre les mesures requises en œuvre, nous n'appuyons pas l'interruption de ces programmes pour le moment.

---

9 Le repère utilisé à la fonction publique pour ce qui est de la disponibilité est plus bas que dans le secteur privé parce qu'il n'inclut que les citoyens canadiens du fait que la préférence doit leur être accordée conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

10 RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 45, 29 janvier 2002.

Il faudrait élaborer les stratégies d'aide à l'emploi pour les personnes handicapées et les Autochtones en partenariat avec les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les organismes de personnes handicapées, les organisations autochtones et d'autres intervenants au sein de la communauté. Il faudrait prévoir des fonds pour la création de possibilités d'emplois de premier échelon, des accords de partenariat avec des organismes bénévoles qui appuient le recrutement et le perfectionnement des Autochtones et des personnes handicapées, ainsi que la mise au point d'aides pour faciliter l'intégration physique et culturelle en milieu de travail, tout en respectant la compétence que la Constitution reconnaît aux provinces et en tenant compte des programmes qui existent dans certaines provinces.

> De nombreux programmes en la matière ont connu un succès limité. Certains, toutefois, ont donné des résultats positifs. Ce qui nous intéresse surtout, ce n'est pas la loi en tant que telle, mais plutôt les améliorations qui pourraient y être apportées. La plupart des initiatives jugées nécessaires sont déjà en place. Il faut maintenant les rendre plus efficaces. Le taux de roulement élevé observé chez les Autochtones, en raison d'un milieu de travail peu amical ou peu adapté à la réalité culturelle, pourrait être réduit au moyen de programmes de mentorat, de mesures d'adaptation culturelle et de divers autres services de soutien. **(Mme Marie Frawley-Henry, directrice des Affaires internationales, Assemblée des Premières Nations**[11]**).**

> Les organisations d'aide aux personnes handicapées ne sont pas reconnues pour les connaissances, le soutien, les liens et le savoir-faire qu'elles peuvent offrir pour que les choses fonctionnent. Il faut assurer des liens entre la communauté de la personne, les responsables de l'éducation et de la formation, le marché du travail et le lieu de travail, et les organisations bénévoles de soutien aux personnes handicapées peuvent assurer ces liens. Elles jouent un rôle en définissant des objectifs individuels et des besoins en matière de soutien; elles favorisent l'accès aux ressources de soutien et du marché du travail; elles assurent un soutien et une motivation, elles contribuent à la rééducation et à la sensibilisation des employeurs, elles s'occupent de la formation sur le tas et des adaptations; elles facilitent les relations entre les travailleurs; et elles aident les employeurs en rapprochant l'offre et la demande sur le marché du travail [...] Le gouvernement fédéral pourrait faire œuvre de pionnier en ce qui a trait au secteur relevant de sa compétence. Il pourrait prendre les devants avec le marché du travail pour créer et appliquer une stratégie d'équité en matière d'emploi qui soit proactive, un partenariat ralliant les programmes d'équité en matière d'emploi. Il pourrait investir des ressources pour le développement des milieux de travail, comme dans la fonction publique, et il pourrait financer des organisations bénévoles d'aide aux personnes handicapées pour qu'elles jouent un rôle de liaison. **(M. Michael Bach, vice-président, Association canadienne pour l'intégration communautaire)**[12]

---

[11] RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 55, 19 mars 2002.

[12] RHPH, *Témoignages* (12:50), réunion n° 58, 16 avril 2002.

Recommandation 1

Le Comité recommande que :

- **La ministre du Travail, en collaboration avec la ministre de Développement des ressources humaines Canada, élabore des stratégies d'aide à l'emploi qui prévoient des ressources et des objectifs particuliers pour aider les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, surtout les employeurs sous réglementation fédérale, à recruter, accommoder et former des personnes handicapées et des Autochtones. Ces stratégies devraient être élaborées en partenariat avec les employeurs visés par la Loi, les organismes de bénévoles, les organisations autochtones et d'autres groupes communautaires intéressés, et respecter la compétence que la Constitution reconnaît aux provinces.**

- **Le gouvernement rétablisse le Programme des mesures positives d'équité en emploi et le Centre de ressources adaptées pour les personnes handicapées et finance ces initiatives jusqu'à ce qu'il ait attesté que les différents ministères et organismes peuvent offrir l'aide nécessaire. Cette attestation devra être fournie dans un rapport qui sera présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes.**

CHAPITRE II FAVORISER LE SUCCÈS : INFORMATION, ÉDUCATION, FORMATION ET ACTION SOCIALE

Presque tous les témoins que nous avons entendus ont fait remarquer que la réalisation de l'équité en matière d'emploi dépendait de nombreuses activités qui débordent du cadre de la loi et visent à faire connaître les principes de l'équité tant dans la population en général qu'en milieu de travail. À cet égard, les activités les plus importantes sont les activités d'éducation et de promotion à l'appui des objectifs exprimés dans la Loi elle-même.

> La présente Loi a pour objet de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles [...][13]

La Loi fait état de l'importance de l'éducation dans la réalisation de cet objectif et charge Développement des ressources humaines Canada (DRHC) de mener des programmes d'information pour mieux faire comprendre au grand public l'équité en matière d'emploi et promouvoir le programme (paragraphe 42(1)). Les porte-parole des quatre groupes désignés, du patronat et des syndicats ont affirmé que DRHC jouait effectivement un rôle important dans la sensibilisation de la population et la promotion de l'équité en matière d'emploi.

> La réalisation de l'équité en matière d'emploi ne suffit pas. La sensibilisation du grand public et de la main-d'œuvre à la nécessité de l'équité en matière d'emploi est tout aussi importante que sa mise en œuvre. La sensibilisation permet de dissiper les mythes et les fausses conceptions qui sont rattachés à l'équité en matière d'emploi. **(M. Raj Dhaliwal, directeur, Département des droits de la personne, Syndicat des travailleurs unis de l'automobile[14]).**

> Changer les attitudes ancrées demeure probablement la clé de l'ouverture du monde du travail aux personnes handicapées. Il faut donc s'attaquer sans répit à ces attitudes. **(McLarren Consulting Group, mémoire[15]).**

---

13 Loi sur l'équité en matière d'emploi, 1995, article 2.

14 RHPH, *Témoignages* (12:55), réunion n° 49, 19 février 2002.

15 McLarren Consulting Group, « Mémoire au sujet de l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* préparé par McLarren Consulting Group Inc. à l'intention du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées », 9 avril 2002, p. 9.

> Nous encourageons le Programme du travail [DRHC] à devenir plus actif en favorisant une compréhension et une reconnaissance publiques plus vastes des principes et des objectifs de l'équité en matière d'emploi. Nous croyons toujours qu'il est nécessaire de fournir plus d'information sur l'équité en matière d'emploi sur la scène publique et dans les écoles. Nous estimons que le Programme du travail a un rôle éducatif à jouer à cet égard. Tous les Canadiens devraient comprendre les objectifs de l'équité. Lorsqu'une personne commence un emploi, elle devrait déjà connaître les concepts de diversité et d'intégrité. Les personnes appartenant à un groupe désigné ont toujours besoin d'être réassurés [sic] [...] **(Association des banquiers canadiens, mémoire[16]).**

Tout au long de notre étude de la Loi, nous avons souvent eu l'impression que les activités de sensibilisation et de promotion étaient reléguées au second plan par d'autres questions comme les mesures administratives, la collecte des données, les obligations des employeurs et les vérifications de conformité. Quand on a effectivement abordé la question, les groupes désignés reprochaient leur inaction au patronat et aux syndicats, les syndicats blâmaient les employeurs et tout le monde s'en prenait au Ministère. De toute évidence, toutes les parties concernées ont leur part de responsabilité dans le manque d'action efficace.

> En ce qui concerne l'information du public, nous sommes extrêmement déçus que le gouvernement fédéral n'ait pas fourni les ressources nécessaires à des programmes d'information afin d'encourager le public à comprendre cette Loi et à en reconnaître l'objectif, tel que prévu dans la Loi. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un rôle indispensable que le gouvernement doit jouer. Le gouvernement devrait par ailleurs entreprendre régulièrement des campagnes d'information et de sensibilisation pour contrer les réactions négatives du public relativement à l'équité en matière d'emploi. **(M. Harminder Singh Magon, coordonnateur antiracisme, Syndicat canadien de la fonction publique[17]).**

Les employeurs ont cependant fait valoir avec beaucoup de conviction que l'établissement d'un dialogue permanent avec les parties concernées au premier chef serait particulièrement utile. Ils proposent :

- l'échange de renseignements et d'informations sur les réussites, les pratiques exemplaires, etc;
- des séances et colloques de formation pour aider tous les participants à bien comprendre les enjeux;
- la réalisation de travaux de recherche pour promouvoir l'élaboration de meilleures politiques;
- la création d'un site Internet mettant en relief les succès dans le domaine de l'équité en matière d'emploi.

---

16. Association des banquiers canadiens, Révision de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, Mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, 21 mars 2002, p. 15.

17. RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 49, 19 février 2002.

> [...] on disait qu'il faudrait que l'on passe plus de temps à échanger nos résultats, pas dans le sens statistique du terme, mais en disant, par exemple, qu'on a essayé un programme coop à tel endroit et que cela a très bien marché, que ça pourrait être utile à d'autres employeurs qui n'ont peut-être pas eu la chance de faire la même chose, et vice versa. **(Mme Elisabetta Bigsby, (première vice-présidente, Ressources humaines et affaires publiques, Groupe financier RBC, Association des banquiers canadiens[18]).**

Il y a eu, bien sûr, plusieurs réserves d'exprimées. On a précisé entre autres que les stratégies devaient être adaptées aux besoins locaux et à ceux des groupes désignés. Par exemple, un programme d'action sociale qui fonctionne bien à Toronto ne donnera pas nécessairement les mêmes résultats en Saskatchewan.

> Les premières années que nous nous sommes intéressés à l'équité en matière d'emploi, nous avons mis sur pied quatre groupes d'étude qui se sont penchés sur autant de groupes d'employés désignés, afin de signaler les stéréotypes et les mythes. Ils ont examiné nos effectifs, ont fait des constatations qui ont confirmé ou infirmé ces mythes et ont communiqué les résultats, non seulement à nos employés, mais également aux habitants des localités dans lesquelles nous faisons affaire. Cela nous a permis de mettre de côté les stéréotypes et de brosser un portrait de la réalité montrant que ces employés des groupes désignés sont disponibles, sont compétents, qu'ils peuvent obtenir un emploi et que nous les accueillons dans un milieu de travail équitable et positif. **(Mme Lesya Balych-Cooper, vice-présidente, Diversité et équité en milieu de travail/Programmes d'aide aux employés, Banque de Montréal[19]).**

Les témoignages que nous avons entendus nous confortent dans notre opinion que certains des problèmes particuliers que nous abordons plus loin dans notre rapport pourraient être résolus, tout au moins en partie, par une meilleure compréhension. L'organisation Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF) propose par exemple la réalisation d'une campagne proactive pour sensibiliser davantage le public et favoriser la compréhension des principes d'équité en matière d'emploi et ainsi surmonter la réticence de certains groupes désignés à s'auto-identifier[20].

À ce sujet là aussi on a signalé que DRHC pourrait jouer un rôle plus efficace à l'intérieur du « système » d'équité en matière d'emploi. Le Ministère pourrait entre autres aider les employeurs à combler les lacunes observées relativement aux groupes désignés. Il devrait aussi fournir davantage de conseils et d'assistance technique aux employeurs et aux membres des groupes désignés (par exemple, directives sur la Loi, analyse des écarts sur le marché du travail, analyse typologique; établissement d'objectifs numériques; mises à jour régulières de la jurisprudence, des pratiques exemplaires et des méthodes innovatrices).

Certains témoins abordent la question sous un autre angle et trouvent que les employeurs eux-mêmes devraient être plus actifs au niveau de la sensibilisation et de

---

18 RHPH, *Témoignages* (12:10), réunion n° 56, 21 mars 2002.

19 *Ibid.*

20 RHPH, *Témoignages* (11:20), réunion n° 56, 21 mars 2002.

l'éducation. Pour eux, le succès de tout programme d'équité en matière d'emploi dépend du genre d'activités de sensibilisation exécutées à l'appui du programme. La Loi n'enjoint pas spécifiquement aux employeurs de faire de la sensibilisation à l'équité en matière d'emploi en milieu de travail, et les représentants des syndicats estiment que, là où il y a un syndicat, la prestation de services de sensibilisation et d'information devrait être une responsabilité conjointe. Les employeurs devraient établir des moyens efficaces de diffusion des programmes et politiques d'équité en matière d'emploi et se doter de ressources pédagogiques appropriées à cet égard. Certains spécialistes de l'équité en matière d'emploi ont exprimé des vues analogues.

> Il ne se donne pas aujourd'hui beaucoup de formation dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Il y a le manuel d'application qui décrit certaines choses qu'on peut faire pour se conformer aux nouvelles mesures, mais les diverses entreprises ont tendance à affecter à ce poste des employés qui ont peut-être les compétences voulues pour gérer les ressources humaines, mais pas nécessairement celles qu'il faudrait pour donner suite à de telles directives.
>
> Dans bien des cas, la personne chargée d'équité en matière d'emploi devient l'expert de l'entreprise. Les autres vont penser que vous savez tout sur la question alors que vous n'avez reçu aucune formation. C'est donc à vous de vous renseigner. Certaines entreprises vous permettront d'aller assister à une conférence à Toronto sur la diversité ou l'équité en matière d'emploi et sont prêtes à payer pour de telles choses, mais il n'y a pas vraiment de formation sur place. **(Mme Crystal Laborero, membre du conseil, Manitoba Women's Advisory Council[21]).**
>
> Il y a des gens qui, en raison de leurs responsabilités au travail, devraient recevoir une formation sur l'équité en matière d'emploi, en plus des séances d'information et de sensibilisation, qui devraient être offertes aux employés à tous les niveaux dans les milieux de travail visés par la Loi. Ce type de formation devrait porter sur tous les aspects des relations en milieu de travail et être incorporé à tous les programmes de formation, pour donner une information efficace afin de contrer les réactions défavorables. **(M. Harminder Singh Magon, coordonnateur antiracisme, Syndicat canadien de la fonction publique[22]).**

Beaucoup de représentants des groupes désignés réclament des programmes de formation pour les employeurs comme pour les syndicats. Pour eux, l'éducation devrait être un élément obligatoire de tout plan d'identification et de suppression des obstacles et de prévention. Ils estiment aussi qu'en sensibilisant les employeurs, on a plus de chances de voir s'instaurer des milieux de travail où les personnes qui ont des problèmes de

---

21 RHPH, *Témoignages* (12:40), réunion n° 50, 21 février 2002.

22 RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 49, 19 février 2002.

santé, physique ou mentale, intermittents n'ont pas peur de s'identifier. À ce sujet, les témoins ont signalé que la Commission canadienne des droits de la personne pourrait fournir de l'information utile aux employeurs.

> Nous demandons donc que les attitudes des employeurs et des syndicats soient évaluées, que des programmes de sensibilisation et de formation soient réalisés auprès des employeurs, employés et syndicats [...] **(Mme Chloé Serradori, directrice générale, Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec[23]).**

L'éducation et la formation sont des aspects clés de l'équité en matière d'emploi. La Loi doit être mieux connue et il faut pour cela mieux renseigner et former les employeurs, les chefs de service, les salariés et le grand public pour dissiper les idées fausses sur l'équité en matière d'emploi et les préjugés. Là encore, on a beaucoup parlé du rôle du gouvernement fédéral, en particulier de DRHC et de sa Direction générale du travail, non seulement sur le plan étroit de l'équité en matière d'emploi mais aussi au niveau de l'étude de la place de certains groupes désignés dans la population active et de la mise en œuvre de politiques externes à l'équité en matière d'emploi mais qui en appuient les objectifs.

> Les recherches menées un peu partout dans le monde confirment régulièrement que les organisations qui se sont dotées de programmes consacrés à la gestion de l'incapacité sont beaucoup plus ouvertes et ont généralement un taux beaucoup plus élevé d'embauche de personnes atteintes d'incapacité. **(M. Viateur Camire, directeur et vice-président, Ressources humaines, Abitibi-Consolidated Inc., National Institute of Disability Management and Research[24]).**

D'après le National Institute of Disability Management and Research, le gouvernement fédéral devrait promouvoir et soutenir l'adoption et la mise en œuvre du *Recueil de directives pratiques sur la gestion du handicap sur le lieu de travail* de l'Organisation internationale du travail. L'Institut recommande par ailleurs d'accroître les ressources allouées à la Direction générale du travail de DRHC pour que celle-ci soit en mesure de réaliser des recherches sur la gestion du handicap en milieu de travail et d'encourager la coopération entre travailleurs et employeurs.

On a de toute évidence besoin d'une stratégie plus systématique et complète d'éducation, de promotion et de formation relativement à l'équité en matière d'emploi.

> [...] quelle chance ce serait s'il existait un plan de marketing et de communications dans ces deux domaines qui ferait la promotion de l'équité en matière d'emploi dans le pays tout entier, même si nous ne sommes pas visés par la loi [...] **Mme Mary Margaret Dauphinee (conseillère en matière d'équité, Université Queen's[25]).**

---

[23] RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 58, 16 avril 2002.

[24] RHPH, *Témoignages* (13:05), réunion n° 58, 16 avril 2002.

[25] RHPH, *Témoignages* (12:10), réunion n° 46, 31 janvier 2002.

Il n'est pas nécessaire de modifier la Loi pour répondre à ce besoin, mais il faudrait que toutes les parties concernées affectent les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs d'équité en matière d'emploi auxquels elles disent souscrire.

Recommandation 2

Le Comité recommande que la ministre du Travail élabore une stratégie de recherche, de promotion, d'éducation et de soutien technique relativement à l'équité en matière d'emploi qui soit plus circonscrite et qu'il y affecte les ressources voulues. Cette stratégie devrait être bâtie sur des partenariats entre le patronat, les syndicats, la collectivité et les groupes désignés. Elle devrait comporter l'élaboration :

i. **d'une stratégie de communication visant à sensibiliser davantage la population aux avantages de l'équité en matière d'emploi et aux obligations des employeurs aux termes de la Loi;**

ii. **d'une stratégie d'éducation qui réunirait employeurs, groupes désignés, organisations de défense des droits, syndicats, et ainsi de suite, pour identifier les problèmes, les solutions et les pratiques exemplaires;**

iii. **d'une stratégie de soutien technique en vue de concevoir des outils et des données meilleurs pour aider les employeurs à s'acquitter de leurs obligations relativement à l'équité en matière d'emploi.**

Recommandation 3

Le Comité recommande que la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada soit la seule source de soutien technique des employeurs du secteur public (y compris les employeurs distincts) et de ceux du secteur privé.

CHAPITRE III LES ASPECTS DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI QUI TOUCHENT L'OFFRE DE MAIN-D'ŒUVRE : L'ACQUISITION DE COMPÉTENCES ET LA RECONNAISSANCE DES TITRES DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* part essentiellement du principe que les inégalités en milieu de travail tiennent exclusivement au comportement des employeurs ou, autrement dit, qu'elles concernent seulement la demande de travailleurs. Or, ce n'est évidemment pas le cas, comme l'ont fait remarquer la grande majorité des témoins durant nos audiences. Ceux-ci réclament davantage de mesures d'acquisition de compétences à l'intention des membres des groupes désignés. L'importance de l'offre dans l'équité en matière d'emploi est évidente dans le rôle que jouent l'instruction et les compétences professionnelles dans la situation des membres des groupes désignés sur le marché du travail. D'après les résultats d'une étude récente, à compétence et instruction égales, les travailleurs des minorités visibles (à l'exception des hommes de race noire) nés au Canada ont des gains analogues à ceux de travailleurs blancs canadiens. Ce n'est cependant pas le cas des membres instruits des minorités visibles nés à l'étranger, spécialement dans le cas des hommes, qui sont en général moins bien payés que leurs homologues blancs nés au Canada[26]. Pour les économistes, cet écart est imputable à des différences dans la valeur marchande du capital humain (éducation, formation, expérience, etc.) et non à de la discrimination. D'ailleurs, un certain nombre de questions liées aux différences de statut économique à l'intérieur de la communauté des minorités visibles ont été soulevées durant les consultations préalables à l'examen de la Loi par la Direction générale du travail de DRHC[27].

1. Le développement des ressources humaines et les travailleurs désavantagés

Comme on le dit ailleurs dans le présent rapport, la population active du Canada vieillit rapidement et beaucoup de gens craignent que ce phénomène démographique n'entraîne un jour des pénuries de main-d'œuvre. Si certains des témoins que nous avons entendus affirment que les perspectives d'emploi des membres des groupes désignés (y compris ceux qui ne sont pas visés directement par la Loi) vont s'améliorer

---

[26] D. Hum et W. Simpson, « Not All Visible Minorities Face Labour Market Discrimination », *Policy Options*, décembre 2000, p. 47.

[27] Développement des ressources humaines Canada (Direction générale du travail) (décembre 2001), p. 49 à 51.

considérablement sans investissement public dans le capital humain, d'autres pensent qu'il demeure aussi nécessaire que le gouvernement fédéral intervienne pour faciliter l'acquisition de compétences par les travailleurs désavantagés aujourd'hui que ce l'était lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1986.

> Les sondages des employeurs, y compris un sondage auprès d'un bon nombre de nos membres, montre que l'attraction et le maintien des personnes compétentes demeurent une préoccupation primordiale dans le développement des entreprises. Avec le vieillissement, cela donne à penser que les employeurs vont se montrer très zélés dans toutes leurs activités de rayonnement d'ici une vingtaine d'années, ils chercheront partout pour trouver, former et retenir un capital humain, et ils n'ont pas besoin de beaucoup d'encouragement de l'extérieur pour le faire. Cela présentera des avantages pour tous les groupes visés, mais particulièrement pour les personnes handicapées parce que, par exemple, l'adaptation du milieu de travail en fonction des problèmes de mobilité associés au vieillissement améliorera aussi l'environnement de travail pour ceux dont la mobilité est diminuée pour des raisons autres que l'âge. **(M. Finn Poschmann, analyste des politiques, Institut C.D. Howe[28]).**

On a rappelé plus d'une fois au Comité que les récentes compressions des dépenses fédérales avaient nui aux programmes d'aide au développement des ressources humaines visant les personnes des groupes désignés. Cela tient en partie à la façon dont ces programmes sont maintenant exécutés et financés et en partie aux changements structurels qui ont eu des conséquences directes sur l'accès des clients à l'aide. Actuellement, une bonne partie de cette aide est acheminée par la voie des ententes sur le développement du marché du travail. Avant que celles-ci n'existent, DRHC avait davantage de contrôle sur la distribution de l'aide à la formation et à l'emploi et sur la clientèle visée par ces programmes. À une époque, on fixait des cibles annuelles de participation pour chacun des groupes désignés. Cela n'existe plus sous le régime des ententes sur le développement de la main-d'œuvre, bien que les provinces et les territoires aient accepté de fournir au gouvernement fédéral des données sur la clientèle classées selon le sexe, le type de handicap, le statut de minorité visible et le statut d'Autochtone dans les cas où les clients fournissent volontairement cette information.

> Il n'y a pas de programmes ciblés pour les femmes et les membres des minorités visibles, mais la souplesse et le ciblage de PME au niveau local permettent d'adapter les projets à certains groupes lorsqu'ils sont considérés comme une priorité sur le marché du travail. **(M. Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi, Développement des ressources humaines Canada)**[29]

Outre les modifications apportées à la prestation du programme, la participation à ce que l'on appelle maintenant les prestations d'emploi et les mesures de soutien aux termes de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* est réservée aux personnes

---

[28] RHPH, *Témoignages* (11:30), réunion n 48, 7 février 2002.

[29] RHPH, *Témoignages* (10:45), réunion n° 59, 23 avril 2002.

admissibles à des prestations d'emploi. Comme les membres des groupes désignés sont considérés comme désavantagés sur le plan de l'emploi, y compris l'emploi assurable, il s'ensuit que ce désavantage s'étend à l'admissibilité aux prestations d'emploi[30].

> Si vous n'avez pas participé au marché du travail, si vous n'avez pas eu d'emploi, vous n'êtes pas admissible à la formation, parce que selon le mécanisme de reddition de comptes de ces ententes relatives au marché du travail, il est tenu compte du nombre de personnes auxquelles les gouvernements des provinces permettent de passer de l'assurance-emploi au marché du travail. Vraiment, non seulement la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* n'a pas été efficace pour notre communauté, mais le fait que le gouvernement fédéral ait cédé aux provinces sa responsabilité en matière d'ententes sur le développement du marché du travail, sans la moindre garantie que les besoins de ceux qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi seront aussi pris en compte, équivaut à un abandon de tout le secteur. Nous prévoyons que cela donnera lieu à tout un ensemble disparate de programmes provinciaux où l'équité ne sera pas assurée à l'échelle du pays. **(M. Laurie Beachell, coordonnateur national, Conseil des Canadiens avec déficiences)**[31]

On constate au tableau 1 que quelque 44,2 % des bénéficiaires des prestations d'emploi et des mesures spéciales étaient des femmes en 1999-2000. Une proportion légèrement moindre de femmes, 38,5 %, ont bénéficié d'interventions à long-terme, une catégorie de mesures qui comprend la formation. La même année, les taux de participation aux programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien s'établissaient à 2 %, 4,3 % et 3,8 % respectivement pour les personnes handicapées, les Autochtones et les minorités visibles. À l'exception des chiffres concernant les Autochtones, les taux de participation aux interventions à long terme de ces groupes désignés étaient faibles aussi. Peu importe la durée de l'intervention, ces taux de participation sont également inférieurs aux repères de disponibilité qui s'appliquent aux groupes désignés, sauf les Autochtones, dans les entreprises privées de régie fédérale.

Entre 1997-1998 et 1999-2000, la progression des taux de participation des groupes désignés aux programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures spéciales a été modeste dans le cas des femmes et des Autochtones et les taux ont même en fait malheureusement diminué dans le cas des personnes handicapées et des membres des minorités visibles. D'après les témoignages que nous avons entendus, DRHC affirme que la sous-saisie des données contribue au problème de sous-déclaration des groupes désignés. Nous nous contentons de noter à cet égard que les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont des problèmes de sous-déclaration équivalents sinon plus graves.

---

30 Pour avoir droit à des prestations, une personne doit d'abord être un participant « assuré ». Or, il faut pour cela avoir établi une période de prestations, ou avoir eu une période de prestations qui s'est terminée dans les 36 derniers mois ou avoir reçu des prestations de paternité ou de maternité dans les 60 derniers mois (voir l'article 58 de la *Loi sur l'assurance-emploi*).

31 RHPH, *Témoignages* (12:55), réunion n° 58, 16 avril 2002.

TABLEAU 1
Participation des groupes désignés aux programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures spéciales

Mesure	Femmes		Personnes handicapées		Autochtones		Minorités visibles	
	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000	1997-1998	1999-2000
Interventions à court terme	49,6 %	47,9 %	3,5 %	2,3 %	3,0 %	3,9 %	7,1 %	4,4 %
Interventions à long terme	37,4 %	38,5 %	3,7 %	1,6 %	4,8 %	4,0 %	3,3 %	2,7 %
Total	41,7 %	44,2 %	3,6 %	2,0 %	4,2 %	4,3 %	4,6 %	3,8 %

Source : Développement des ressources humaines Canada. *Rapport de contrôle et d'évaluation 1998 de l'assurance-emploi*, annexe 3 et *Rapport de contrôle et d'évaluation 2000 de l'assurance-emploi*, décembre 2000, annexe 3.

Les spéculations sur la croissance future de la population et de la population active canadiennes reposent sur des hypothèses variées, mais une chose est presque certaine : la population active va vieillir et se diversifier à moyen terme. Les Autochtones sont l'un des éléments de la population qui croissent le plus vite, à un taux qui représente environ deux fois la moyenne nationale. On s'attend que, en 2011, l'immigration justifiera la totalité de la croissance nette de la population active au Canada[32]. Autrement dit, les Autochtones et les immigrants, dont bon nombre appartiennent à des minorités visibles, composeront une part croissante de la population active canadienne dans les années à venir. Le Comité est au courant des efforts que déploie le gouvernement fédéral pour répondre aux besoins des immigrants et des Autochtones dans la population active (comme la Stratégie relative au marché du travail pour les Autochtones, le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants et les Cours de langue pour les immigrants). Il reste cependant que les Auchtones continuent d'afficher des taux de chômage bien plus élevés et des niveaux d'instruction bien moins élevés que l'ensemble de la population. Beaucoup de nouveaux arrivants continuent d'avoir du mal à intégrer le marché du travail à cause du problème de la langue ou parce que leurs diplômes et titres de compétence professionnelle ne sont pas pleinement reconnus, question que nous aborderons plus en détail ci-dessous.

Le Comité a entendu de nombreux groupes porte-parole des personnes handicapées et presque tous sont insatisfaits à des degrés divers des programmes courants de développement des ressources humaines destinés aux personnes handicapées. Certains reprochent aussi au gouvernement de mettre trop de temps à mettre sur pied une stratégie de développement du marché du travail à l'intention des personnes handicapées, mesure qui a été annoncée dans le dernier discours du Trône. Certaines personnes ont signalé au Comité que le Programme d'aide à l'employabilité des personnes handicapées (administré aux termes d'ententes avec les provinces et les territoires) offre une aide financière moindre que son prédécesseur, le Programme

[32] Gouvernement du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir*, 2002, p. 2.

de réadaptation professionnelle des personnes handicapées. Apparemment, comme dans le cas des ententes sur le développement du marché du travail, l'aide offerte aux termes du Programme d'aide à l'employabilité des personnes handicapées est axée surtout sur des interventions à court terme, de sorte que les clients ont peu de chances de bénéficier de programmes d'acquisition de compétences susceptibles de générer des effets à long terme significatifs.

> [...] le gouvernement fédéral a annoncé qu'il ne serait plus responsable des programmes de formation à compter du 1er juillet 2000. Cette décision a causé bien des difficultés, car il a fallu revoir tous nos projets et programmes pour en exclure la formation puisqu'elle relevait désormais exclusivement des provinces aux termes des ententes sur le développement du marché du travail [...] À mon avis, le fait de bloquer le financement de programmes parce que le gouvernement fédéral ne s'occupe plus de formation montre que l'on comprend bien mal les besoins réels. **(Mme Joan Westland, ancienne directrice générale, Conseil canadien de la réadaptation et du travail)**[33]

Le Comité est parfaitement conscient du fait que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* vise une proportion relativement faible de la population active. Nous savons aussi, cependant, qu'il sera impossible d'atteindre les objectifs de la Loi tant que ceux-ci ne seront pas pleinement intégrés à un vaste éventail de programmes et de mesures visant le marché du travail de DRHC. Nous sommes aussi au courant des besoins cruciaux de développement des ressources humaines des membres des groupes désignés. L'aide de l'État à ce sujet deviendra peut-être moins nécessaire dans les années à venir si les employeurs du secteur privé consacrent davantage de ressources à la formation pour éviter les pénuries de main-d'œuvre, mais nous n'en sommes manifestement pas encore là.

À notre avis, il est essentiel que le gouvernement fédéral contribue davantage au développement des ressources humaines non seulement pour faire progresser l'équité en matière d'emploi, mais aussi pour faire en sorte que le Canada dispose des ressources humaines dont il aura besoin, sur le plan des connaissances et des compétences, pour faire tourner l'économie dans les années à venir. Comme en témoignent les travaux réalisés dans le contexte du Plan d'action national en matière de compétences et d'apprentissage de la Stratégie d'innovation du Canada, le gouvernement est parfaitement conscient de l'importance des connaissances et des compétences. Il importe de veiller à ce que l'aide offerte aux termes de cette stratégie pour aider les gens à acquérir une formation utile soit distribuée de manière équitable et soit accessible à tous les membres des groupes désignés. Pour cette raison, la majorité des membres du Comité estiment que le gouvernement fédéral doit orienter et soutenir davantage de mesures de développement des ressources humaines fondées sur les principes de l'équité.

---

[33] RHPH, *Témoignages* (12:00), réunion n° 59, 23 avril 2002.

Recommandation 4

Le Comité recommande :

- **que le gouvernement veille à ce que des ressources suffisantes soient réaffectées au profit du développement des ressources humaines des groupes désignés. Il faudrait voir à incorporer de nouveaux mécanismes de financement et de nouvelles conditions d'admissibilité à la nouvelle génération d'ententes sur le développement du marché du travail pour veiller à ce que les membres des groupes désignés aient davantage de chances de bénéficier des prestations d'emploi et des mesures de soutien.**

- **que le gouvernement accélère les pourparlers avec les autorités provinciales et territoriales en vue de mettre en œuvre le plus rapidement possible une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre à l'intention des personnes handicapées.**

- **que DRHC signale annuellement dans son Rapport sur le rendement les dépenses de programmes visant les groupes désignés et la proportion des membres des groupes désignés servis par ces programmes.**

- **que Citoyenneté et Immigration Canada revoie les budgets des cours de langue à l'intention des nouveaux arrivants et du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants pour veiller à ce que le financement soit suffisant pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants relativement à leur insertion dans la population active compte tenu en particulier de la récente tendance à la hausse du nombre annuel des immigrants admis au Canada.**

- **que toutes les mesures précitées soient appliquées dans le respect des compétences constitutionnelles des provinces.**

2. Reconnaissance des titres de compétence étrangers

Le problème que pose l'absence de système national de reconnaissance des titres de compétence étrangers est souvent revenu sur le tapis durant les audiences. La question avait été abordée aussi lors des consultations préalables à l'examen de la Loi menées par la Direction générale du travail de DRHC. Comme notre pays compte depuis toujours beaucoup sur l'immigration comme source de main-d'œuvre qualifiée, l'intégration des immigrants au marché du travail figure depuis longtemps parmi les objectifs de la politique gouvernementale. À cet égard, le gouvernement se penche depuis un certain temps sur notre inaptitude à bien évaluer les diplômes et titres de compétence professionnelle que détiennent les immigrants. Le Comité sait que la

question relève des provinces et territoires, mais il est absolument essentiel de réaliser des progrès à ce chapitre, ce dont témoigne la stratégie d'innovation du Canada.

> Bien que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ait entraîné d'importants progrès dans la représentation des femmes et des minorités visibles, certains obstacles demeurent et empêchent ces dernières de se réaliser pleinement. En ma qualité d'immigrante et comme membre du groupement Immigrantes établies en Saskatchewan, j'ai été témoin de l'expérience de nombreuses immigrantes et femmes des minorités visibles et de la façon dont le système leur nuit, et j'ai entendu nombre de récits à ce sujet. Beaucoup d'entre nous estiment que nos progrès sur le marché du travail sont ralentis par les facteurs suivants : Il y a d'abord la sous-utilisation de nos compétences. Il ne nous est pas facile de faire partie de la population active, car la plupart d'entre nous arrivent au Canada avec des certificats d'études étrangers, qui ne sont pas toujours reconnus par les établissements et les organisations du Canada. Nous finissons par accepter des emplois bien inférieurs à nos titres et à nos capacités. Par souci de trouver un meilleur emploi, nous reprenons le chemin des études mais même là, nous nous trouvons encore devant le problème d'un manque d'expérience en territoire canadien lorsque nous cherchons de l'emploi. **(Mme Martha Mettle, vice-présidente, Immigrant Women of Saskatchewan, chapitre de Regina)**[34]

D'après des estimations contenues dans une récente étude, au Canada, quelque 540 000 personnes renoncent à entre 8 000 et 12 000 $ en moyenne annuellement parce qu'une partie de leur capital humain (études, formation, expérience) n'est pas reconnue mais pourrait l'être s'il existait ici un meilleur système de reconnaissance des acquis[35]. Sur ce nombre, 340 000 personnes environ possèdent des titres de compétences étrangers non reconnus au Canada. En général, les personnes titulaires de titres de compétences étrangers non reconnus au Canada ont le plus de chances d'être originaires de la Chine, de l'Inde, des Philippines et de Guyana[36].

Le gouvernement a récemment proposé une modification des critères de sélection qui servent à évaluer les travailleurs qualifiés candidats à l'immigration au Canada. Des points seraient accordés en fonction du nombre d'années d'instruction requis pour obtenir un diplôme, un certificat de compétence, un certificat d'apprentissage ou un grade universitaire. Par rapport au système actuel, le système proposé accorderait davantage de points à l'instruction et s'efforcerait d'être plus juste dans le poids accordé à la formation technique par rapport à la formation scolaire. Cependant, comme le système actuel, le système proposé n'établit aucune distinction entre les titres de compétence (formation scolaire ou technique) similaires ou à peu près équivalents à ceux du Canada et ceux qui ne le sont pas. En l'absence d'une politique forçant les candidats à l'immigration à faire évaluer leurs titres de compétence avant d'immigrer au Canada, comme c'est le cas en Australie, le système de sélection actuel tout comme celui que l'on propose semblent en fait contribuer au problème.

---

34 RHPH, *Témoignages* (12:34), réunion n° 50, 21 février 2002.

35 M. Bloom et M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conference Board du Canada, 2001, p. 29.

36 *Ibid.*, p. 19.

Certains de nos bureaux à l'étranger, mais pas tous, renseignent les candidats à l'immigration agréés sur les organismes d'évaluation des titres de compétence du Canada. Cela devrait en fait être pratique courante dans tous les bureaux, et il faudrait communiquer cette information aussi aux candidats à l'immigration agréés qui sont dispensés de l'entrevue.

Recommandation 5

Le Comité recommande :

- **que le gouvernement fédéral mène avec détermination des discussions avec les autorités provinciales et territoriales et avec les associations professionnelles en vue de l'établissement d'un système de reconnaissance des titres de compétence étrangers en respectant la compétence des provinces en la matière. Les ententes fédérales-provinciales/territoriales sur l'immigration et sur le développement du marché du travail devraient mieux refléter l'importance de cette question pour supprimer les obstacles au marché du travail.**

- **que Citoyenneté et Immigration Canada veille à ce que tous les agents des visas informent les candidats à l'immigration des problèmes que pourrait poser la reconnaissance de leurs titres de compétence relativement à leur formation scolaire ou technique. Les agents des visas devraient encourager tous les candidats agréés à communiquer avec l'organisme d'accréditation concerné au Canada avant d'immigrer.**

CHAPITRE IV CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉQUITÉ EN EMPLOI

Beaucoup de témoins ayant comparu devant le Comité ont parlé du champ d'application de la Loi. Certains ont suggéré qu'elle s'applique au Parlement et aux entrepreneurs fédéraux. D'autres ont proposé d'englober les employeurs qui obtiennent des contrats ou reçoivent des subventions et contributions, peu importe le nombre de travailleurs employés dans leur organisation. Même si bon nombre sont en faveur de maintenir le statu quo, certains croient qu'il faut augmenter le nombre de groupes désignés dans la Loi.

1. Employeurs des secteurs privé et public

L'article 4 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* énonce quels employeurs sont visés par la Loi. De tous les groupes d'employeurs concernés par cet article de la Loi, le plus important regroupe les employeurs du secteur privé de régie fédérale et les sociétés d'État qui emploient 100 travailleurs ou plus. Selon les dernières données disponibles, il y avait 394 entreprises privées de régie fédérale visées par la Loi en 2000 avec un effectif combiné d'environ 612 000 employés[37].

La Loi s'applique directement aussi à tous les ministères, organismes et commissions de l'administration fédérale, peu importe le nombre d'employés, comme il est indiqué à la Partie I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Au 31 mars 2001, il y avait 65 de ces ministères, organismes et commissions dont le Conseil du Trésor était l'employeur et leur effectif combiné était de 149 339 personnes[38].

Les sociétés ou organismes de services spéciaux comptant 100 employés ou plus qui sont énumérés à la Partie II de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* entrent également dans le champ d'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ces employeurs ne font pas partie de la fonction publique fédérale traditionnelle et pour cette raison sont appelés « employeurs distincts ». Il existe en ce moment

---

[37] Développement des ressources humaines Canada, *Rapport annuel de la Loi sur l'equite en matière d'emploi, 2001*, p. 2.

[38] Président du Conseil du Trésor, *L'équite en emploi dans la fonction publique federale 2000-2001*, 2002, tableau 5, p. 40.

15 employeurs distincts qui emploient plus de 100 salariés[39]. Leur effectif combiné se situe entre 60 000 et 70 000 travailleurs[40].

Pour des raisons de sécurité et de fonctionnement, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996 a été dotée de dispositions spéciales pour englober dans son champ d'application l'effectif non civil des Forces armées canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité. Six années se sont écoulées et ces organismes fédéraux ne sont toujours pas bien régis par la Loi. Les témoins qui en ont parlé étaient tous d'accord pour dire qu'il avait fallu trop de temps pour établir le règlement permettant d'appliquer la Loi aux travailleurs non civils de ces organisations. D'après ce que le Comité a pu vérifier, le cadre réglementaire permettant d'étendre le champ d'application à ces organisations est maintenant en place; il reste seulement à faire entrer en vigueur le règlement. Le Comité convient que l'affaire a pris beaucoup de temps et qu'aucune raison ne saurait justifier un autre report.

> Nous voulons aussi attirer votre attention sur la nécessité de proclamer l'application de la Loi au personnel non civil de la GRC, du Service canadien du renseignement de sécurité et des Forces armées canadiennes. Il est un peu anormal qu'après presque six ans, cette disposition ne soit pas encore en vigueur. **(M. Fo Niemi, directeur exécutif, Centre de recherche-action sur les relations raciales)**[41]

Certains témoins ont déploré que le Parlement ne soit pas visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. À leur avis, il devrait figurer dans le champ d'application puisque ayant créé la Loi il devrait donner l'exemple pour ce qui est du souci d'équité en milieu de travail.

> Pour le Parlement, il est ironique que dans l'organisme même dont le personnel soutient cette Loi, les gardiens de la Loi ne soient pas couverts par ces dispositions. Il est fortement recommandé que la loi s'applique aussi à la Chambre des communes, au Sénat, aux présidents, au personnel, et à la Bibliothèque du Parlement. **(M. Baljinder Gill, président, Association nationale des Canadiens d'origine indienne)**[42]

Le Comité n'est pas sans savoir que le Parlement et la Bibliothèque du Parlement ont adopté des politiques d'équité en emploi dans leur approche globale de la gestion des ressources humaines. Les membres du Comité ne savent pas cependant jusqu'à quel

---

39 Les 15 employeurs distincts visés en ce moment par la Loi sont le vérificateur général du Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes, la Commission canadienne de sûreté nucléaire, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications, l'Office national de l'énergie, l'Office national du film du Canada, le Conseil national de recherches du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Bureau du surintendant des institutions financières, Parcs Canada, Opérations des enquêtes statistiques et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

40 Selon l'information fournie par Développement des ressources humaines Canada et la Commission canadienne des droits de la personne.

41 RHPH, *Témoignages* (11:35), réunion n° 53, 12 mars 2002.

42 RHPH, *Témoignages* (11:43), réunion n° 53, 12 mars 2002.

point ces politiques répondent aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. On nous a dit qu'il n'existait pas de données concernant le nombre et la proportion des membres de groupes désignés employés par la Chambre des communes. Nous savons par ailleurs que le campus parlementaire n'est pas entièrement accessible aux personnes handicapées, mais que les travaux se poursuivent pour remédier à cette lacune.

À l'instar de bien des témoins, nous sommes d'avis que le Parlement devrait entrer dans le champ d'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Un problème se pose toutefois pour appliquer la Loi au Parlement, mais non à la Bibliothèque du Parlement. Le problème de l'immunité parlementaire ne se limite pas à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, mais s'applique à toutes les lois adoptées par le Parlement. On nous a dit que la Chambre des communes pouvait servir les objectifs de la Loi à condition que l'indépendance opérationnelle et la position constitutionnelle de la Chambre soient maintenues. En d'autres termes, l'immunité parlementaire doit prévaloir.

Le Comité est en faveur d'inclure la Bibliothèque du Parlement dans l'article 4 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La plupart des membres croient également que les obligations dictées par la Loi aux employeurs devraient s'appliquer au Parlement à condition que la tradition de l'immunité parlementaire demeure intacte.

> Actuellement, nous sommes non pas dans le domaine de l'équité en emploi, mais dans celui du privilège parlementaire. Le privilège parlementaire est le droit du Parlement de régler ses propres affaires et d'organiser les relations entre les employés et l'employeur à sa manière. Ce droit est protégé de façon constitutionnelle. Le principe fondamental de tout cela est que la Chambre est souveraine et ne doit pas se placer sous l'autorité de l'une de ses créations, en l'occurrence le Tribunal canadien des droits de la personne. (**M. William Corbett, greffier de la Chambre des communes)**[43]

Recommandation 6

Le Comité recommande :

- **que la Bibliothèque du Parlement figure à l'article 4 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.**
- **que les employés du Sénat et de la Chambre des communes (sauf le personnel des députés et des sénateurs) soient visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* aux fins du rapport annuel et des vérifications de conformité.**
- **que le cadre réglementaire nécessaire pour appliquer la Loi aux employés non civils des Forces armées canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité soit adopté sans plus tarder.**

---

[43] RHPH, *Témoignages* (11:25), séance n° 57, 11 avril 2002.

2. Le programme de contrats fédéraux

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne s'applique pas directement aux entrepreneurs fédéraux. Le paragraphe 42(2) de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* oblige plutôt la ministre du Travail à veiller à ce que les exigences du Programme de contrats fédéraux (PCF) concernant l'équité en emploi soient équivalentes aux exigences d'équité en emploi des employeurs visés par l'article 4 de la Loi.

Comme il est noté ailleurs dans le rapport, le PCF a été créé en 1986. Il s'applique aux employeurs de régie provinciale dont l'effectif national compte plus de 100 employés, à condition qu'ils reçoivent des contrats de biens et de services du gouvernement fédéral d'une valeur de 200 000 $ ou plus. Pour soumissionner ces gros contrats, les entrepreneurs sont tenus d'attester par écrit leur attachement au principe de l'équité en emploi. Il existe aujourd'hui quelque 845 entrepreneurs fédéraux qui emploient environ 1,1 million de travailleurs[44]. Développement des ressources humaines Canada vérifie périodiquement sur place si les employeurs du PCF respectent leurs obligations d'équité en emploi.

Selon plusieurs témoins, y compris la CCDP qui a mené ses propres consultations sur la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, l'absence de fondement législatif pour le PCF et d'obligation de rendre des comptes chaque année, le peu d'encadrement et d'appui aux programmes ainsi que l'absence d'un mécanisme de surveillance significatif sont autant de facteurs qui ont créé l'impression que l'équité en emploi dans le PCF était très confuse. En fait, un témoin a indiqué que même si elle est prévue dans le PCF depuis 1987, il y avait encore de la confusion quant à ce qui constituait la non-conformité et comment on mesurait la conformité. Le Comité est tout à fait convaincu de la nécessité de renforcer ce programme.

> Les examens de conformité sont sporadiques et imprévus. Selon l'Université de la Saskatchewan et d'autres employeurs que j'ai consultés, le processus et les attentes ne sont pas définis et portent donc à confusion. L'objectif de l'examen n'est pas clair, et il n'y a presque pas de surveillance du processus d'examen. Il y a un manque de communication soutenu avec les représentants du programme de contrats fédéraux. **(M^me^ Kathy Gray, directrice des services aux employés, Université de la Saskatchewan)**[45]

> Pour ce qui est du Programme d'obligations contractuelles fédérales et du secteur privé, le ministère a effectué une étude dont les conclusions ont été clandestinement révélées aux journaux. Je pense que le programme des contrats fédéraux constitue un outil important pour assurer que le secteur privé fait sa part pour promouvoir de façon constructive l'équité en matière d'emploi. Il n'est pas possible qu'il suffise simplement de faire rapport sur la situation. Pour obtenir des contrats avec le gouvernement, il faudrait montrer que l'on a fait certains progrès,

---

[44] Développement des Ressources humaines Canada, *L'examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi : Un rapport au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées*, décembre 2001, p. 14.

[45] RHPH, *Témoignages* (11:50), réunion n° 51, 26 février 2002.

> et il faut le dire aux employeurs dès le départ. Je pense que certains de ces employeurs font de bonnes choses, et que d'autres n'ont rien changé à leurs méthodes d'embauche. Donc, je pense qu'il faut faire davantage que de se contenter de leur dire que s'ils ne présentent pas leur rapport en temps voulu, ils risquent d'avoir des ennuis. **(M. Hassan Yussuff, vice-président exécutif, Congrès du travail du Canada)**[46]

Recommandation 7

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine le Programme de contrats fédéraux afin de le restructurer et de faire en sorte que les obligations d'équité en emploi des entrepreneurs fédéraux soient les mêmes que celles des employeurs régis par l'article 4 de la Loi.*

3. Petits employeurs

Enfin, quelques témoins se sont dits d'avis qu'il fallait ajouter au champ d'application les petits effectifs dans les secteurs déjà visés par la Loi ainsi que les organisations qui reçoivent des contrats ou des subventions du gouvernement, peu importe l'ampleur de leur effectif. Certains membres du Comité sont prêts à suggérer de réduire de 100 à 50 travailleurs le seuil d'emploi déterminant l'application de la Loi. La plupart hésitent toutefois à recommander un changement du seuil d'emploi en ce moment. Nous croyons plutôt que le gouvernement devrait examiner la question plus à fond. Selon un témoin, il semblerait, d'après l'analyse menée pour le dernier examen législatif, que si le seuil passait à 20 employés, le nombre d'employeurs visés dans le secteur privé de réglementation fédérale et le PCF augmenterait de 500 % pour atteindre 530 % tandis que le nombre d'employés visés augmenterait de seulement 20 % pour atteindre 25 %[47]. De plus, certains d'entre nous craignent qu'un seuil d'emploi plus bas imposerait un fardeau administratif lourd aux petits employeurs et qu'il faut tenir compte du coût qui en découle avant d'envisager un changement.

Recommandation 8

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine la possibilité d'ajouter au champ d'application les employeurs de moins de 100 employés, les entrepreneurs fédéraux réalisant des contrats de

---

[46] RHPH, *Témoignages* (12:00), réunion n° 49, 19 février 2002.

* Le NPD appuie l'ajout d'une disposition selon laquelle les entrepreneurs fédéraux feraient l'objet de vérifications de la conformité dans le cadre d'un programme remanié.

[47] RHPH, *Témoignages* (12:30), réunion n° 61, 30 avril 2002.

moins de 200 000 $ et les titulaires de subventions et contributions fédérales.

4. Groupes désignés

En général, les témoins étaient d'accord avec la liste actuelle des groupes désignés dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et n'ont pas demandé de modification à la liste. Certains ont toutefois signalé ce qu'ils estiment être des lacunes dans l'application actuelle de la Loi aux travailleurs désavantagés. Plusieurs catégories de travailleurs ayant besoin de la protection de la Loi ont été mentionnées à cet égard : travailleurs âgés, jeunes travailleurs, travailleurs homosexuels et travailleurs se heurtant à des obstacles de langues officielles au travail.

On a dit également au Comité que la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi se servait de quatre critères — le taux de chômage, le taux de participation, les gains et la concentration professionnelle — en guise d'indicateurs du désavantage au travail. D'après ces critères, il semblerait que les travailleurs âgés ne constituaient certainement pas un groupe désavantagé. S'il est vrai que certains d'entre eux connaissent de longues périodes de chômage et donc des gains plutôt faibles, ce groupe affiche dans l'ensemble des taux de chômage inférieurs à la moyenne et des gains supérieurs à la moyenne comparativement aux autres groupes d'âge du marché du travail. De plus, tout travailleur qui croit faire l'objet de discrimination en raison de son âge peut invoquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité est conscient du vieillissement de la population active et encourage la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada à suivre la situation de près.

Quant aux jeunes, le Comité signale que le désavantage perçu sur le marché du travail est en grande partie attribuable aux problèmes rencontrés par les jeunes qui font la transition entre l'école et le marché du travail. Ces jeunes deviennent plus tard des travailleurs adultes et voient alors leurs gains augmenter en plus de jouir d'une plus grande stabilité professionnelle.

Malheureusement, le Comité n'est pas en mesure de se prononcer sur la situation des autres travailleurs désignés potentiels parce que l'on a recueilli très peu d'information sur eux. Le Comité préconise néanmoins la collecte et l'analyse de renseignements sur tous les groupes de travailleurs potentiellement désavantagés sur le marché du travail canadien.

CHAPITRE V OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS

1. Rapports

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (article 18) dispose que les employeurs du secteur privé soumis à la réglementation fédérale doivent présenter à Développement des ressources humaines Canada (DRHC), au plus tard le 1er juin de chaque année, un rapport sur la composition de leur effectif de l'année précédente. Ils doivent notamment fournir des renseignements sur le nombre total de salariés, ainsi que sur le nombre d'employés membres de groupes désignés en fonction de la branche d'activité, du lieu de travail, de la situation d'emploi, de la catégorie professionnelle, de l'échelle de rémunération, des recrutements, des avancements et des cessations de fonctions. Après avoir regroupé ces données, DRHC s'en sert pour préparer un rapport annuel qui doit être déposé au Parlement avant le 31 décembre et qui compare la représentation des membres des groupes désignés avec leur disponibilité au sein de la population active. Les employeurs du secteur privé qui négligent de présenter leur rapport annuel sont passibles d'une amende pouvant atteindre 50 000 $.

En application de l'article 21 de la Loi, le président du Conseil du Trésor doit soumettre à chaque exercice un rapport analogue sur la situation de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique (ministères et organismes visés par la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*).

Outre les employeurs susmentionnés, 15 « employeurs distincts » sont aussi tenus de déposer un rapport aux termes de la Loi. Le paragraphe 4(c) précise qu'il s'agit des employeurs de l'administration publique fédérale qui sont indiqués à la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et qui comptent au moins 100 salariés. Sont notamment visés l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, Parcs Canada et le Bureau du vérificateur général. Bien que les rapports annuels de ces employeurs distincts soient présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor, ils sont déposés au Parlement sans être analysés ni regroupés.

a) Égalité et points de comparaison

Des témoins ont indiqué au Comité que tous les employeurs devraient être tenus de présenter leurs rapports sur la même base. La Commission canadienne des droits de la personne et d'autres témoins ont recommandé que les ministères et organismes fédéraux produisent leurs rapports pour les mêmes groupes professionnels (au nombre de 14) que les employeurs du secteur privé. À l'heure actuelle, les employeurs distincts

qui sont aussi des organismes fédéraux doivent présenter leurs rapports en fonction de ces 14 groupes. Les ministères et organismes fédéraux le font à partir de six catégories professionnelles. Le Comité est favorable à l'uniformisation complète des rapports, sachant comment il est difficile autrement de comparer les progrès et le rendement entre des employeurs du secteur public et entre les secteurs public et privé.

Nous savons également qu'aucun organisme n'est chargé du contrôle, de l'analyse ou de l'uniformité des rapports des employeurs distincts dans l'administration publique fédérale. Aucun rapport annuel n'existe pour évaluer le rendement de ces employeurs. Le Comité aborde dans le sens de la Commission canadienne des droits de la personne qui estime que la situation des employeurs distincts devrait être clarifiée du point de vue des rapports et qu'ils devraient être traités de la même manière que les autres employeurs fédéraux et les employeurs du secteur privé.

Soucieux de l'uniformité et de l'équité, le Comité est d'avis que tous les organismes tenus de présenter des rapports en vertu de la Loi devraient être obligés d'offrir des données comparatives.

Recommandation 9

Le Comité recommande que tous les employeurs, y compris les ministères et organismes fédéraux (énumérés aux parties I et II de l'annexe I de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*), de même que le Parlement et la Bibliothèque du Parlement, soient tenus de présenter leurs rapports sur l'équité en emploi au ministre du Travail. Après avoir regroupé ces rapports, en incluant une comparaison entre les secteurs public et privé, le ministre du Travail devrait être chargé de leur dépôt au Parlement. Par souci de clarté, tous les rapports acheminés au ministre devraient comporter des renseignements conformes aux instructions réglementaires.

Recommandation 10

Le Comité recommande que tous les ministères et organismes fédéraux présentent leurs rapports pour les mêmes groupes professionnels que les employeurs du secteur privé. Si, après l'étude des exigences touchant les rapports qui doit être terminée au plus tard le 1er janvier 2004 (voir la recommandation 11), le gouvernement modifie la base à partir de laquelle les données sur les groupes professionnels sont présentées, la nouvelle formule devra s'appliquer uniformément à tous les employeurs.

Bien que les employeurs n'aient pas demandé qu'on modifie l'obligation de présenter un rapport annuel, certains ont fait valoir que les exigences de la Loi s'avéraient un fardeau considérable qui ne leur procurait pas vraiment d'avantages. Ils ont recommandé qu'on examine la question attentivement dans l'optique d'axer les ressources sur les résultats.

> ... de la part de nos membres et de la part du Ministère pour faire en sorte que moins de temps soit consacré à faire un rapport qui, finalement, reste sur les tablettes. **(Mme Hélène Gendron, présidente du Sous-comité sur l'équité en emploi, et première chef, Équité en emploi et langues officielles, Radio-Canada/CBC, Employeurs des transports et communications de régie fédérale)**[48]

En revanche, un grand nombre de témoins ont recommandé le maintien du système de rapports annuels. Certains employeurs ont indiqué au Comité qu'ils avaient mis en place des systèmes de compte rendu qui faisaient partie intégrante de leur travail courant, mais qu'ils n'aimeraient pas que la préparation des rapports statistiques devienne une tâche plus complexe. Par ailleurs, d'autres témoins, comme la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) et certains représentants de groupes désignés désirent que les employeurs présentent davantage de données et d'analyses que ce à quoi ils sont tenus présentement aux termes de la Loi.

Le Comité convient qu'il est délicat de concilier deux aspects des exigences concernant les rapports et vérifications : garantir la reddition de comptes tout en limitant le fardeau administratif. Nous sommes aussi conscients que la plupart des employeurs ont investi des ressources pour mettre en place un système de compte rendu qui, s'il était modifié, occasionnerait des coûts supplémentaires pour eux et pour les contribuables.

> Les ressources des entreprises sont limitées et doivent servir à instaurer des changements plutôt qu'à consacrer du temps à répondre aux demandes d'information du gouvernement. **(M. John Crockett, consultant)**[49]

> Nous recommandons de modifier l'article 18 de la Loi pour permettre aux employeurs du secteur privé, s'ils le souhaitent, de présenter un rapport tous les deux ans plutôt que tous les ans. Il faudra ensuite constituer un groupe de travail représentant les diverses parties prenantes pour trouver des moyens de modifier les rapports pour qu'ils perdent leur prépondérance. Toute la question des exigences en matière de rapports est alourdie par une foule de problèmes indirects et de nombreuses considérations concernant les parties prenantes. **(M. Phillip McLarren, président, McLarren Consulting Group Inc.)**[50]

---

48 RHPH, *Témoignages* (12:05), réunion n° 56, 21 mars 2002.

49 RHPH, *Témoignages* (11:05), réunion n° 48, 7 février 2002.

50 RHPH, *Témoignages* (11:45), réunion n° 57, 11 avril 2002.

Le Comité est d'avis qu'il vaudrait la peine d'analyser certains aspects des rapports. Il semble reconnu, par exemple, qu'il faudrait davantage de renseignements sur les personnes membres de plus d'un groupe désigné. Cependant, d'ici à ce que le décor soit planté, le Comité n'est pas prêt à recommander que les employeurs fassent des rapports sur ce genre de représentation. Cette question a été abordée ailleurs dans le présent rapport.

En outre, des employeurs qui ont témoigné ont signalé avoir réussi à accroître la représentation des groupes désignés grâce à différents projets et interventions (par exemple, programmes de sensibilisation, apprentissage, activités de recrutement, formation, etc.).

> Les exigences en matière de rapport ont pour effet d'accorder trop d'importance aux nombres et pas suffisamment à l'élaboration de systèmes, de procédures et de pratiques susceptibles d'influer de façon importante sur ces chiffres. Dans toute la Loi, on met l'accent sur l'importance des mesures correctives, à commencer par l'énoncé de l'objet de la Loi. Le moment est venu d'ajouter aux rapports numériques des incitatifs et des directives sur la façon de modifier les pratiques pour rendre efficace l'équité en matière d'emploi. **(M. Phillip McLarren, McLarren Consulting Group Inc.)**[51]

De nombreux témoins nous ont indiqué que l'équité en emploi devrait signifier plus que de recueillir et d'analyser des données statistiques. De fait, l'article 5 de la Loi est explicite à ce sujet :

> L'employeur est tenu de réaliser l'équité en matière d'emploi par les actions suivantes :
>
> a) détermination et suppression des obstacles à la carrière...
>
> b) instauration de règles et d'usages positifs et prise de mesures raisonnables d'adaptation pour que le nombre de membres de ces groupes (désignés)... reflète leur représentation[52].

Les statistiques constituent un moyen et non une fin. Étant donné que nous croyons qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur les mesures qualitatives, nous estimons qu'il serait bénéfique d'exiger plus de données sur ces mesures. Dans les faits, de nombreux employeurs fournissent déjà ces renseignements avec l'information qu'ils présentent chaque année. Le Comité est toutefois d'avis que ces renseignements ne sont pas utilisés à aussi bon escient qu'ils pourraient. Pourquoi ne pas permettre, par exemple, aux employeurs de présenter une année des statistiques sur la représentation puis, l'année suivante, un compte rendu sur leurs mesures et programmes qualitatifs? Le

---

51 RHPH, *Témoignages* (11:45), réunion n° 57, 11 avril 2002.

52 *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, article 5.

Comité pense que cette formule pourrait donner un aperçu plus complet des progrès et réalisations que ne le font les rapports statistiques annuels.

Recommandation 11

Le Comité recommande que la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec la Commission canadienne des droits de la personne, effectue une étude sur les exigences concernant les rapports en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cette étude devrait mettre à contribution la totalité des parties prenantes, les ministères et organismes gouvernementaux (y compris les employeurs distincts), les groupes désignés, les syndicats et les représentants des salariés, ainsi que les employeurs du secteur privé soumis à la réglementation fédérale. Elle devrait porter expressément sur l'obligation de faire rapport aux termes de la Loi, la faisabilité d'exiger des rapports statistiques aux deux ans, et la possibilité de faire déposer les rapports sur les mesures qualitatives tous les deux ans. Cette étude devrait être remise au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes au plus tard le 1er janvier 2004.

2. Clarifier les exigences de la Loi

Plusieurs témoins, dont la CCDP, ont indiqué que des employeurs étaient confus quant à la portée de certaines exigences figurant à la partie 1 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et que celles-ci devraient être clarifiées.

a) Mesures spéciales

En application de l'article 2 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, l'équité en emploi ne se limite pas seulement à accorder un traitement identique aux personnes, mais aussi à prendre des « mesures spéciales » et des aménagements adaptés aux différences. Étant donné que l'expression « mesures spéciales » figure dans l'objet de la Loi, on pourrait alléguer que le sens qu'on lui donne pourrait servir à interpréter le mot « mesures » ailleurs dans la Loi. L'article 10 de la Loi définit le contenu du plan d'équité en matière d'emploi de l'employeur, plan qui doit préciser les « règles et usages positifs » à instituer à court terme pour favoriser les groupes désignés sous-représentés du point

---

Le NPD n'appuie pas la tenue d'une étude portant expressément sur les exigences concernant les rapports que prévoit la Loi et sur la faisabilité d'exiger des rapports statistiques aux deux ans. Nous croyons qu'une telle étude pourrait éventuellement donner lieu à un affaiblissement de la Loi et des exigences actuelles concernant la présentation de rapports annuels.

de vue du recrutement, de la formation, de l'avancement et du maintien en fonction; doivent aussi être décrites les « mesures » à prendre par l'employeur à court terme pour supprimer les obstacles à l'emploi. Le Comité voit mal comment les règles et usages positifs à court terme, de même que les mesures ou mesures spéciales, pourraient s'exclure mutuellement. Néanmoins, nous reconnaissons que la référence restreinte aux « mesures spéciales » et l'allusion aux « mesures » à l'alinéa 10(1)*b*) de la Loi, combinées à l'interprétation que fait la CCDP de cette disposition, selon laquelle il s'agit de mesures spéciales, sont des sources de consternation. Il serait utile à notre avis de clarifier cette question.

> Le principal message que je veux vous transmettre aujourd'hui est que pour fonctionner efficacement, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* doit comprendre des mécanismes intégrés afin qu'employeurs et employés handicapés puissent compter sur des soutiens réels et hautement spécialisés. En effet, selon l'article 2 de la Loi, il faut appliquer le principe selon lequel l'équité en matière d'emploi va au-delà du traitement identique de tous, car elle exige des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences. Je pense qu'il faut investir davantage dans ces mesures spéciales et ces aménagements. **(M. Gary Birch, directeur exécutif, Fondation Neil Squire)**[53]

Recommandation 12

Le Comité recommande que la Loi soit modifiée de manière à clarifier l'expression « mesures spéciales » et à inclure l'obligation d'intégrer ces mesures dans le plan d'équité en emploi des employeurs.

b) Aménagements

Les articles 5 et 10 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* obligent les employeurs à établir des règles et usages en faveur des membres de groupes désignés sous-représentés au sein de leur effectif. En revanche, la Loi n'explique pas expressément ce que les employeurs doivent faire pour se conformer à cette exigence.

> La Loi actuelle oblige les employeurs à prendre des « mesures raisonnables d'adaptation » en faveur des membres des groupes désignés. Cette disposition, en plus d'être vague et imprécise, ne protège pas adéquatement les personnes handicapées qui ont besoin, dans leur milieu de travail, de mesures d'adaptation qui répondent à leurs besoins... L'ACM propose qu'on modifie la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et qu'on remplace la prise de « mesures raisonnables d'adaptation » par « l'obligation de prendre des mesures d'adaptation non susceptibles de causer un préjudice injustifié ». **(Mme Joanne Green, directrice des ressources humaines, Assemblée des chefs du Manitoba)**[54]

---

53 RHPH, *Témoignages* (13:15), réunion n° 58, 16 avril 2002.

54 RHPH, *Témoignages* (12:15), réunion n° 55, 19 mars 2002.

Plusieurs témoins ont recommandé de remplacer l'expression « mesures raisonnables d'adaptation » par « l'obligation de prendre des mesures d'adaptation non susceptibles de causer un préjudice injustifié ». Ce second libellé est analogue à celui employé à l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette dernière inclut l'obligation de prendre des mesures d'adaptation non susceptibles de causer un préjudice injustifié aux exigences professionnelles justifiées ou aux motifs justifiables que peuvent invoquer les employeurs, et elle restreint à la santé, à la sécurité et aux coûts les facteurs d'évaluation de la contrainte excessive.

Même si le libellé des mesures d'adaptation dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne correspond pas point pour point à ce qu'on trouve dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il est important de souligner que l'article 6 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* précise clairement que les employeurs ne sont pas obligés de subir un « préjudice injustifié » lorsqu'ils prennent des mesures en faveur de l'équité en emploi.

Certains témoins ont jugé que l'expression « mesures raisonnables d'adaptation » était trop vague et devait être définie. Or, cela n'est peut-être pas nécessaire, à la lumière de la tendance de la jurisprudence en la matière. Dans la décision qu'elle a rendue récemment dans l'affaire *Colombie-Britannique* c. *British Columbia Government and Service Employees' Union*, [1999] 3 R.C.S. 3 (désignée sous le nom d'arrêt Grismer), la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'obligation des employeurs de prévoir des mesures d'adaptation pour les employés dans le processus de suppression des obstacles à l'emploi. La Cour a indiqué clairement que les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Autrement dit, ils doivent intégrer les conceptions de l'égalité à ces normes. La Cour a reconnu qu'il fallait tenir compte de certains facteurs pour évaluer l'obligation d'un employeur de composer avec un employé tant qu'il n'en résulte pas pour lui une contrainte excessive (coût, interchangeabilité relative des employés et des installations, perspective d'atteintes réelles aux droits d'autres employés). La Cour a ajouté qu'aucun de ces facteurs n'était consacré, sauf dans la mesure où ils sont inclus ou écartés expressément par la Loi. Finalement, la Cour a souligné qu'il fallait toujours faire preuve de souplesse et de bon sens dans le contexte des faits propres à chaque cas.

Dans son rapport présenté au Comité, la CCDP recommande que les employeurs soient tenus de disposer d'une politique d'adaptation écrite pour chaque groupe désigné aux termes de la Loi. On nous a parlé d'un précédent en ce sens dans le *Code canadien du travail* relativement à l'obligation d'avoir une politique pour contrer le harcèlement. En outre, la CCDP a fait parvenir aux employeurs intéressés une politique générale d'adaptation conforme aux normes énoncées par la Cour suprême du Canada dans ses décisions rendues dans les affaires *Colombie-Britannique* c. *British Columbia Government and Service Employees' Union*, [1999] 3 R.C.S. 3 et *Colombie-Britannique* c. *British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 (désignées sous les noms d'arrêts Meorin et Grismer, respectivement). Le Comité accueille favorablement les

initiatives de la CCDP en vue d'éduquer et d'appuyer les employeurs prêts à mettre au point des politiques d'adaptation. Nous saluons tout particulièrement sa publication intitulée *Une place pour tous : Guide pour la création d'un milieu de travail inclusif* qui fournit des lignes directrices claires auxquelles peuvent recourir les employeurs pour concevoir et mettre en branle leurs propres politiques et procédures d'adaptation.

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en vue de remplacer l'expression « mesures raisonnables d'adaptation » par « l'obligation de prendre des mesures d'adaptation non susceptibles de causer un préjudice injustifié » et que la ministre du Travail étudie la possibilité d'instaurer des mesures législatives afin d'obliger les employeurs à disposer d'une politique d'adaptation et de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en conséquence.

c) Étude des systèmes d'emploi

L'article 9 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* oblige actuellement les employeurs à analyser leurs systèmes, règles et usages d'emploi conformément aux règlements afin de déterminer les obstacles en résultant pour les membres des groupes désignés. La CCDP demande que les résultats de cette étude soient documentés. Des employeurs se sont opposés à cette obligation, mais ils ont retiré leurs contestations avant que le Tribunal ne rende une décision. Certains témoins ont indiqué que l'examen des systèmes d'emploi constituait l'élément clé de la réussite de la concrétisation de l'équité en emploi au travail.

> L'élément le plus essentiel du processus de planification est sans doute l'examen des systèmes d'emploi. Il permet de cerner les changements à apporter pour supprimer les obstacles auxquels se heurtent les membres des groupes désignés et pour parvenir à la pleine équité en matière d'emploi. Les employeurs sont censés savoir comment désigner les activités qui constituent des obstacles à l'origine de la sous-représentation et des mesures de redressement à prendre. En fait, bon nombre d'employeurs ne savent pas exactement quelles sont les causes systémiques possibles de la sous-représentation, et encore moins comment les supprimer. Nous recommandons que le processus d'examen et de vérification prévoie, à titre de directive, une liste d'interventions qui se sont révélées propices à des changements spectaculaires et suggérons que les déclarants appliquent cette directive pour indiquer les interventions auxquelles ils ont eu recours, les autres tentatives d'intervention et les résultats obtenus — tant positifs que négatifs — par chacune d'entre elles **(M. Philip H. McLarren, président, McLarren Consulting Group Inc.)**[55]

[55] RHPH, *Témoignages* (11:45), réunion n° 57, 11 avril 2002.

Certains groupes d'employeurs ont indiqué lors des consultations menées par la CCDP que la principale préoccupation résidait dans le fait que l'étude des systèmes d'emploi n'était pas une science exacte et qu'on risquait d'établir une norme impossible à appliquer si les exigences législatives pouvaient être interprétées comme l'imposition du repérage de tous les obstacles[56]. Comme nous pendant les audiences, la Commission s'est fait dire que des guides supplémentaires aideraient les employeurs à s'acquitter de leurs obligations aux termes de la *Loi concernant l'étude des systèmes d'emploi*. Le Comité convient que cette étude devrait être documentée et que la Commission devrait guider davantage les employeurs pour qu'ils puissent plus facilement remplir cette obligation importante sur le plan des rapports.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi* soit modifié de manière à obliger les employeurs à documenter leur étude de leurs systèmes d'emploi et que la Commission canadienne des droits de la personne établisse des normes claires pour aider ces derniers à effectuer cette étude.

d) Objectifs d'engagement et d'avancement

Conformément à l'article 10 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les employeurs qui constatent une sous-représentation au sein de leur effectif doivent préparer un plan d'équité en emploi comprenant notamment des objectifs quantitatifs à court terme de recrutement et d'avancement des membres des groupes désignés sous-représentés. La CCDP préférerait que ces objectifs correspondent minimalement à la disponibilité au sein de la population active. Le Comité n'est pas opposé à un tel point de référence, mais il se demande en réalité si l'on peut s'attendre raisonnablement à ce que les employeurs atteignent ces objectifs d'engagement et d'avancement à court terme, surtout lorsque la sous-représentation est marquée. Le Comité se demande également s'il est raisonnable que la CCDP s'attende à ce que les employeurs fixent des objectifs supérieurs à la disponibilité au sein de la population active, étant donné que ces repères sont censés se rapporter au bassin total de travailleurs possédant des caractéristiques particulières du point de vue du capital humain dans un milieu de travail donné. Il se peut fort bien aussi qu'une proportion importante d'un groupe particulier de travailleurs désignés dans une profession et une région données du pays soit déjà employée, car les points de référence sur la disponibilité englobent à la fois les personnes qui ont un emploi et celles qui n'en ont pas. Quoi qu'il en soit, le Comité n'est pas certain qu'il soit important de disposer d'un point de référence minimum pour les objectifs numériques à court terme, car si un objectif numérique provoquait une sous-représentation à long terme, la CCDP devrait forcer les employeurs à poursuivre

---

[56] Commission canadienne des droits de la personne. *Examen législatif de la Loi sur l'équité en matière d'emploi : Rapport et recommandations présentés au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes*, 2002, p. 28.

leurs efforts en faveur d'un effectif représentatif. Ceci dit, le Comité admet qu'il y a désaccord sur cette question, car des causes sont devant les tribunaux en attente de décision.

> La CCDP a adopté une norme minimale selon laquelle les employeurs doivent fixer des objectifs au moins équivalents au pourcentage concernant les groupes désignés en fonction des données du recensement. Cette norme est peu pratique, la plupart du temps. Les données du recensement conviennent très bien comme points de référence, mais pas comme normes — surtout pas des normes minimales. Nous citons des exemples de ce problème dans notre mémoire écrit. Lorsque les données du recensement sont considérées comme des normes minimales plutôt que des points de référence, les employeurs sont portés à les considérer comme des objectifs ou des quotas maxima. En l'absence de normes minimales, les employeurs peuvent être plus portés à fixer des objectifs supérieurs aux points de référence des données du recensement et, plus important encore, à établir des plans réalistes pour les atteindre. **(M. Philip H. McLarren, président, McLarren Consulting Group Inc.)**[57]

Recommandation 15

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour déterminer s'il est nécessaire de clarifier la portée des objectifs d'engagement et d'avancement qu'exige l'alinéa 10(1)*d*) de la Loi.

3. Participation des syndicats

Il ne fait aucun doute pour le Comité que la réalisation de l'équité en emploi est plus complète et efficace lorsque les représentants des employés participent activement à la conception et à la mise en œuvre du plan d'équité. C'est pour cette raison que l'article 15 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* oblige les employeurs à consulter les représentants des salariés et à collaborer avec eux pour l'élaboration, la mise en application, la révision et la diffusion du plan d'équité en emploi aux employés.

Plusieurs témoins, surtout des syndicats, ont recommandé de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de manière que les employeurs soient tenus de participer avec les représentants des salariés à la conception et à l'implantation du plan d'équité en emploi. Certains ont aussi suggéré d'obliger les employeurs à négocier l'équité en emploi dans le cadre de la convention collective lorsque les travailleurs sont représentés par un

---

57 RHPH, *Témoignages* (11:45), réunion n° 57, 11 avril 2002.

Le NPD n'appuie pas l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans le but de déterminer s'il est nécessaire de clarifier la portée des objectifs d'engagement et d'avancement qu'exige la Loi. Il pourrait en découler une érosion de l'exigence actuelle selon laquelle les objectifs d'équité en matière d'emploi doivent être fixés à un niveau au moins équivalent à la disponibilité de la main-d'œuvre.

agent négociateur. Plusieurs représentants syndicaux ont fait valoir que les employeurs interprétaient la « consultation » comme une demande d'information aux agents négociateurs et que la « collaboration » n'existait pas. Ils ont été nombreux à recommander des ententes administrées conjointement ou la création de comités mixtes en milieu de travail sur l'équité en emploi, ou les deux.

> La Loi confère aux représentants des employés le droit d'être impliqués totalement à chaque étape du processus d'équité en emploi en exigeant des employeurs qu'ils participent à des séances de consultation et qu'ils collaborent avec les représentants des employés. Cependant, notre expérience nous a démontré que la plupart des employeurs n'ont jamais tenu de consultations. Les employeurs devraient être obligés de développer et de mettre en œuvre l'équité en emploi, conjointement avec les syndicats. **(Congrès du travail du Canada, mémoire)** [58]

Certains membres de groupes désignés ont exprimé des réserves quant à la possibilité de modifier la Loi pour confier un rôle plus grand aux syndicats en matière d'équité en emploi. Certains organismes autochtones, dont le Ralliement national des Métis, ont indiqué au Comité que les syndicats « ne sont jamais vraiment intervenus en faveur des Autochtones ou de nos causes ». Ils ont donné des exemples où les syndicats avaient fait obstacle à l'engagement de Métis compétents afin de protéger des titulaires en place[59]. Ces sentiments sont partagés par des témoins d'autres groupes désignés qui estiment que les dispositions des conventions collectives en faveur de l'ancienneté (qui est protégée par les paragraphes 8(1) et 8(2) de la Loi) nuisent aux membres des groupes désignés. La Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec a recommandé de remplacer le terme « ancienneté » qui figure aux paragraphes 8(1), 8(2) et 8(3) par l'expression « mesures négociées au sujet de l'ancienneté ». D'autres se sont dits d'avis que les syndicats devaient travailler plus activement à sensibiliser leurs membres à l'équité en emploi.

Les Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF) se sont dits en faveur de la consultation et de la collaboration avec les syndicats et les représentants des employés. En revanche, ils n'étaient pas favorables à des mesures juridiques ou législatives qui viendraient préciser comment concrétiser ce processus. À leur avis, puisque c'était à eux qu'incombait finalement la responsabilité d'obtenir des résultats, les employeurs étaient les mieux placés pour déterminer la nature et l'étendue de la consultation et les formules de partage de l'information appropriées. Les employeurs ont aussi besoin de souplesse pour mettre en place des mesures de consultation adaptées à leur structure organisationnelle et à leurs besoins.

---

58 Congrès du travail du Canada, mémoire, 19 février 2002, p. 10.

59 RHPH, *Témoignages* (13:00), réunion n° 55, 19 mars 2002.

Dans le rapport et les recommandations qu'elle nous a présentés, la Commission canadienne des droits de la personne a soutenu que plus les syndicats participaient au processus d'équité en emploi, plus les résultats étaient favorables pour la main-d'œuvre.

> Lorsque les consultations sont bien réalisées, elles ont le potentiel d'employer à bien la vaste expérience de la main-d'œuvre diversifiée de l'employeur, d'améliorer considérablement la base d'information à partir de laquelle les décisions sont prises, de puiser à une source précieuse de solutions créatrices et d'augmenter énormément les chances d'appui du plan [d'équité en emploi] qui en découlera. **(Commission canadienne des droits de la personne, « Examen législatif de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* »)**[60]

Si le Comité est d'accord pour qu'on insiste davantage afin que les employeurs consultent les représentants des salariés et collaborent avec eux, il ne croit pas que ces représentants devraient assumer conjointement la gestion de l'équité en emploi ni que les employeurs devraient être forcés à négocier les questions d'équité à l'intérieur d'une convention collective. Primo, les représentants des salariés ne sont pas assujettis aux dispositions de la Loi régissant l'observation, et ils ne devraient pas l'être non plus. Secundo, le Comité ne croit pas être habilité à imposer aux parties négociatrices le contenu de leur convention collective. Il devrait incomber aux employeurs et aux salariés de décider si cette question doit être négociée dans le cadre de la convention collective.

Parallèlement, le Comité a été extrêmement impressionné par les témoins représentant le mouvement ouvrier qui se sont engagés à améliorer l'équité en emploi. Ces représentants ont formulé un grand nombre de suggestions qui, de l'avis du Comité, méritent qu'on s'y attarde. Comme l'ont fait valoir beaucoup de syndicats dans leurs mémoires, cette collaboration pourrait consister essentiellement à mieux informer et éduquer les employés. Nous pensons aussi que les syndicats ont un rôle important à jouer en faisant comprendre aux travailleurs l'importance de répondre aux enquêtes sur l'effectif. Cette question est abordée dans une autre section du présent rapport.

Recommandation 16

Le Comité recommande que la ministre du Travail, en consultation avec les employeurs, les employés et les représentants des salariés, se penche sur les moyens à prendre pour accentuer l'obligation des employeurs de consulter les représentants des salariés, y compris les syndicats. Il faudrait déterminer en particulier si les exigences actuelles concernant la « consultation » et la « collaboration » entre les employeurs et les représentants des salariés qui sont prévues au paragraphe 15(3) de la Loi devraient être intégrées aux fonctions confiées à la Commission canadienne des droits de la personne au chapitre de l'évaluation du degré d'observation chez les employeurs.

---

60 Commission canadienne des droits de la personne, (12 avril 2002), p. 43.

CHAPITRE VI MESURER LE SUCCÈS : DÉFINITIONS ET DONNÉES

Les définitions des groupes désignés données dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et son règlement d'application, sont restées essentiellement les mêmes depuis l'adoption de la première loi en 1986. Les « autochtones » sont « les Indiens, les Inuits et les Métis ». Les « minorités visibles » sont « les personnes, autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ». Les « personnes handicapées » sont :

> Les personnes qui ont une déficience durable ou récurrente soit de leurs capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage et :
>
> a) soit considèrent qu'elles ont des aptitudes réduites pour exercer un emploi;
>
> b) soit pensent qu'elles risquent d'être classées dans cette catégorie par leur employeur ou par d'éventuels employeurs en raison d'une telle déficience.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1996 a élargi la définition de personne handicapée afin qu'elle :

> vise également les personnes dont les limitations fonctionnelles liées à leur déficience font l'objet de mesures d'adaptation pour leur emploi ou dans leur lieu de travail[61].

1. Changements proposés

Pendant les audiences du Comité, des témoins ont exprimé des préoccupations concernant divers éléments de la définition de trois des quatre groupes désignés. Concernant, par exemple, les minorités visibles, le Comité a entendu des vues contradictoires. Certains témoins représentant des groupes de minorités visibles se sont dits en faveur d'un fractionnement de la définition des minorités visibles afin d'inclure divers sous-groupes. D'autres souhaitent conserver la définition actuelle et s'opposent à tout fractionnement, division ou précision dans la Loi qui rajouteraient des niveaux de désavantage ou de discrimination. Ce dernier argument s'inspire de l'impression que la souplesse qui existe à l'heure actuelle au niveau régional ou local en matière d'élaboration et de mise en œuvre de mesures d'équité en emploi permet aux

---

[61] *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 1995, article 3, « Définitions ».

employeurs, aux syndicats et aux autres parties prenantes de tenir compte de la disponibilité des sous-groupes sur le marché du travail[62].

Certains organismes autochtones et métis ont aussi soulevé des questions concernant l'application de la définition. Ils estiment qu'une définition plus précise, qui nomme les sous-groupes de peuples autochtones, permettrait à la Loi d'être plus utile.

> Présentement, nous faisons tous partie du même groupe. Nous ne savons pas où se trouvent les barrières auxquelles se heurte la population autochtone des Premières nations. **(Mme Joanne Green, directrice des Ressources humaines, Assemblée des chefs du Manitoba)**[63]

Dans son exposé, le représentant du Ralliement national des Métis a parlé du problème que soulève le lien entre la définition et l'identification d'une personne comme métisse. Selon le Ralliement, il n'existe pas à l'heure actuelle de moyen de vérifier l'appartenance au groupe des personnes qui se disent Métis. Par conséquent, certains peuvent se dire Métis à des fins d'équité en matière d'emploi, particulièrement s'ils cherchent du travail à la fonction publique, et il n'y a aucun moyen de vérifier leurs dires. Des personnes peuvent donc être admissibles à des mesures d'équité en matière d'emploi, sans pour autant être reconnues par les organismes métis. À leur avis, il se peut par conséquent que le nombre de Métis dans la fonction publique soit gonflé.

> **Vous dites qu'un certain nombre d'Autochtones ont été embauchés conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Mais quel pourcentage de ces Autochtones sont des Métis? Nous ne le savons pas, parce qu'il n'y a simplement aucune façon d'identifier les Métis du point de vue du gouvernement fédéral [...] De telles statistiques pourraient nous permettre de confirmer à nos membres que l'équité en matière d'emploi est bel et bien respectée.** (M. Gérald Morin, président, Ralliement national des Métis)[64]

Le Comité reconnaît que les définitions des groupes désignés sont assez générales et ne tiennent pas compte des distinctions que certains groupes aimeraient apporter. Il n'estime pas utile toutefois de remanier la définition des divers groupes et de diviser ces derniers en sous-groupes aux fins de la Loi. Par ailleurs, il juge qu'une meilleure collecte et analyse de données sur les sous-groupes permettraient de mieux cerner les obstacles et ferait en sorte que la Loi serve les intérêts de tous les groupes désignés (voir les recommandations 18 et 20 ci-après).

---

62 Centre de recherche-action sur les relations raciales, « Pour une *Loi sur l'équité en matière d'emploi* qui aide les minorités raciales : mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées », p. 7-8.

63 RHPH, *Témoignages* (12:30), réunion n° 55, 19 mars 2002.

64 RHPH, *Témoignages* (12:35), réunion n° 55, 19 mars 2002.

2. Les personnes handicapées

Le Comité ne juge pas utile de modifier les définitions de trois des quatre groupes désignés, mais il adopte un tout autre point de vue en ce qui concerne les personnes handicapées. En fait, dans son rapport de juin dernier préparé conjointement avec le Sous-comité de la condition des personnes handicapées et le Sous-comité des enfants et jeunes à risque, et intitulé *Une vision commune*, il a recommandé qu'un groupe de travail soit chargé d'étudier l'harmonisation des définitions de handicap et d'en faire rapport en juin 2002[65]. Dans sa réponse, le gouvernement a accepté cette recommandation.

Le Comité attend certes avec impatience le rapport d'étape de Développement des ressources humaines Canada, mais il a aussi été saisi au cours de l'examen de la Loi de préoccupations particulières relativement à la définition législative de handicap qui doivent être abordées immédiatement[66]. Des représentants d'employeurs, notamment l'Association des banquiers canadiens et Employeurs des transports et communications de régie fédérale (ETCOF), ont fait valoir que la définition législative établit un lien malheureux entre le fait d'être handicapé et le fait d'être désavantagé; en effet, de nombreux travailleurs handicapés ne se considèrent pas désavantagés au travail et, par conséquent, ne s'auto-identifient pas lors de sondages de l'effectif. Les données des employeurs sous-estiment donc le nombre de personnes handicapées.

> Mais bon nombre de personnes handicapées ne se considèrent pas comme désavantagées dans leur milieu de travail. Il en résulte donc une diminution du nombre de personnes handicapées qui s'identifient comme tel dans les enquêtes sur l'effectif, ce qui contribue à une sous-représentation dans les données de l'industrie et fournit un tableau qui est loin d'être clair et complet sur les progrès de l'équité en matière d'emploi en milieu de travail. **(Mme Elisabetta Bigsby, première vice-présidente, Ressources humaines et affaires publiques, Groupe financier RBC, Association des banquiers canadiens)**[67]

Ces deux groupes d'employeurs ont signalé que la définition existante de handicap contribue au manque de clarté et cause des problèmes aux employeurs dans leur collecte de données concernant la représentation des personnes handicapées. La raison, selon eux, est que la définition réunit dans une longue déclaration les problèmes d'incapacité, la perception d'un désavantage et les mesures d'adaptation. Par conséquent, plusieurs employeurs préconisent une définition « découplée » de façon à

---

65 *Une vision commune : rapport intérimaire*, Ottawa, juin 2001, p. 20. La recommandation se lit comme suit : « Le Sous-comité de la condition des personnes handicapées recommande que le gouvernement du Canada constitue un groupe de travail composé des ministères et organismes compétents, ainsi que de représentants du milieu des personnes handicapées, chargé d'harmoniser les définitions de « handicap » utilisées dans les programmes et services fédéraux destinés aux personnes handicapées. Le groupe de travail remettrait au Sous-comité un rapport d'état en juin 2002, et ses constatations seraient incorporées au Rapport sur les plans et les priorités et au Rapport ministériel sur le rendement de 2002 et chaque année par la suite ».

66 On s'inquiète de ce que la définition de « personnes handicapées » donnée dans la version anglaise du questionnaire pour la cueillette de renseignements sur l'effectif diffère légèrement de la définition figurant dans la Loi. Le cas échéant, il faudra corriger le libellé le plus tôt possible. Il conviendra de vérifier tout autre document lié à cette définition afin d'en assurer l'exacte conformité avec les textes anglais et français.

67 RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 56, 21 mars 2002.

ce que les gens s'identifient comme ayant un handicap sans avoir à se déclarer désavantagés dans leur lieu de travail.

> Comment peut-on faire en sorte que les questions posées cernent bien les personnes handicapées, aux termes de la Loi, du programme ou du service, puisque ces données serviront à évaluer l'impact de ces programmes et services? **(Mme Adèle Furrie, consultante)**[68]

Le Comité a entendu des témoignages à l'effet que la définition n'est pas claire — même pour des témoins experts — à cause de la façon dont les mesures d'adaptation en milieu de travail y sont intégrées. Or, le Comité estime qu'une personne handicapée devrait pouvoir donner des réponses exactes au questionnaire de l'employeur.

On nous a aussi dit qu'il serait possible de préciser la définition de handicap de façon à l'harmoniser avec les données sur la disponibilité produites par l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) de 1991 et, semble-t-il, avec la façon dont ces données ont été assemblées pour l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de 2001. Une telle mesure permettrait d'accroître la comparabilité des données représentationnelles et des données sur la disponibilité et aideraient à régler un problème de longue date.

> Si ce changement est apporté au questionnaire de l'employeur, il y aura au moins plus de cohérence entre les données sur la disponibilité et les données de l'employeur mais — et c'est un gros mais — reste quand même à l'employeur de convaincre l'employé de l'anonymat des réponses au questionnaire qu'il remplit et lui remet. Le changement que l'on propose d'apporter au questionnaire aiderait peut-être à cet égard. **(Mme Adèle Furrie, consultante)**[69]

Recommandation 17

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie l'article 3 de la section « Définitions » de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et tous les règlements ou les lignes directrices connexes se rapportant à la définition de personnes handicapées.

La définition suivante jouit d'un appui considérable et, selon le Comité, mérite d'être sérieusement étudiée :

a) Les personnes qui ont une déficience durable ou récurrente soit de leurs capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

---

[68] RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 61, 30 avril 2002.

[69] RHPH, *Témoignages*, (11:20) réunion n° 61, 30 avril 2002.

b) les personnes qui considèrent avoir des aptitudes réduites pour exercer un emploi en raison d'une déficience physique, mentale ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

c) les personnes qui pensent être vues, par leur employeur ou d'éventuels employeurs, comme ayant des aptitudes réduites pour exercer un emploi en raison d'une déficience physique, mentale ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

d) les personnes dont les limitations fonctionnelles liées à leur déficience physique, mental ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentisage font l'objet de mesures d'adaptation pour leur emploi ou dans leur lieu de travail.

Pour plus de clarté, dans tout questionnaire préparé par l'employeur aux fins de l'équité en emploi, toute personne indiquant que l'un ou l'autre des points a), b), c) ou d) s'applique à elle doit être considérée comme une personne handicapée.

3. Double et triple désavantage

Bien qu'il préconise de conserver les définitions actuelles, sauf en ce qui concerne les modifications de la définition des personnes handicapées, le Comité a aussi entendu des témoignages en faveur de certaines sous-divisions statistiques des groupes désignés actuels. Cette suggestion vise les personnes qui sont membres de plus d'un groupe défavorisé, quand des renseignements supplémentaires sur ces sous-groupes favoriseront l'application de la Loi.

Le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) a fait valoir qu'il serait peut-être utile de recueillir des statistiques sur les minorités visibles qui sont aussi membres de minorités de langues officielles (anglophones et francophones). À cet égard, le CRARR a aussi suggéré qu'il serait peut-être important, afin d'évaluer la représentation des minorités visibles, de rendre disponibles toutes les données sur la représentation à l'échelon régional afin de permettre un meilleur suivi des progrès marqués, particulièrement en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec.

Si le CRARR a été le seul témoin à formuler cette suggestion, il reste que de nombreux autres ont souligné la nécessité d'obtenir plus d'information sur ce que l'on appelle maintenant « le double ou le triple désavantage ». Cette expression désigne une personne qui appartient à plus d'un groupe désigné, par exemple une femme autochtone ou une personne handicapée membre d'une minorité visible. De nombreux témoins ont signalé en particulier qu'il n'y a pas de données disponibles publiquement sur bon nombre de ces groupes, particulièrement en ce qui concerne leur disponibilité dans la population active. Lors de son exposé, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a

signalé qu'il s'agit d'un problème que vivent les Autochtones handicapés en général et les femmes autochtones handicapées en particulier.

> Il n'existe pas de données précises sur les membres des Premières nations ou les Autochtones handicapés, et sur leur taux d'emploi correspondant au sein des secteurs public ou privé. Les données, qui sont regroupées sous la rubrique « personne handicapée » ou « Autochtone », ne fournissent pas une bonne idée de la situation. **(Mme Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales, Assemblée des Premières Nations)** [70]

Dans son rapport, intitulé *Respect du principe du mérite*, le comité qui a étudié la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en 1995 a souligné la nécessité d'aborder la question du compte en double ou du double obstacle. Le Comité actuel abonde dans le même sens. Le fait de fusionner, dans les rapports sur l'équité en emploi et dans les données sur la disponibilité extérieure, l'information sur des personnes qui appartiennent à plus d'un groupe désigné fausse les données sur le niveau de représentation ou de disponibilité et sur la nature des désavantages pour certains groupes de personnes.

Le Comité a appris que les données nécessaires ont été recueillies permettant l'étude de l'incidence sur la situation de l'emploi des personnes appartenant à plus d'un groupe désigné. En outre, il y aura plus d'information sur les désavantages multiples pouvant faire l'objet d'une étude plus détaillée quand les résultats du recensement et de l'EPLA de 2001 seront publiés l'an prochain.

Malheureusement, la recommandation faite en 1996 n'a pas été mise en œuvre; le Comité l'a donc intégrée au présent rapport en espérant que sa réitération donnera des résultats.

Recommandation 18

Le Comité recommande que la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada, de concert avec Statistique Canada, élabore un moyen d'identifier séparément les personnes qui sont membres de plus d'un groupe désigné et de fournir une analyse comparative des désavantages dans l'emploi pouvant découler du fait d'appartenir à plus d'un groupe désigné.*

4. Déterminer les progrès

L'article 9.1 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige que l'employeur effectue une analyse de son effectif afin de déterminer la nature de la représentation des

---

70 RHPH, *Témoignages* (11:10), réunion n° 55, 19 mars 2002.

* Le NPD recommande qu'une analyse ait lieu pour déterminer si d'autres groupes de travailleurs se trouvent dans une situation aussi défavorable que les groupes actuels désignés en vertu de la Loi et, le cas échéant, s'il y a lieu de les y ajouter.

groupes désignés. Cela signifie qu'un employeur doit comparer la représentation des groupes désignés dans son effectif à la disponibilité externe de ces groupes dans la population active. Cette comparaison est effectuée pour chaque groupe professionnel et chaque secteur géographique dans lesquels recrute l'employeur. Compte tenu de ces facteurs, le progrès, ou le succès, est fonction de la concordance entre la représentation dans les lieux de travail et la disponibilité dans la population active.

a) Représentation dans l'effectif

Depuis son entrée en vigueur il y a 15 ans, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les mesures législatives qui l'ont précédée ont exigé que les employeurs visés par la Loi mettent en place un effectif « représentatif » — c'est-à-dire qu'ils emploient une proportion de membres des groupes désignés, dans chaque profession, égale à leur représentation proportionnelle dans la population active dans laquelle les employeurs recrutent. La Loi actuelle (article 9) exige que les employeurs recueillent de l'information et analysent la composition de leur effectif afin de déterminer dans quelle mesure chaque groupe désigné est représenté dans chaque groupe professionnel. Les employés membres des quatre groupes désignés sont invités à s'auto-identifier volontairement, et l'employeur n'est autorisé à compter que les personnes qui s'auto-identifient, aux fins du calcul de la représentativité dans l'effectif.

Les employeurs qui ont comparu devant le Comité ont affirmé que depuis la mise en œuvre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* il y a 15 ans, ils ont investi des ressources considérables dans tout un éventail de mesures, dont l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes permettant de recueillir et d'analyser des données et d'en faire rapport, afin de respecter leurs obligations en vertu de la Loi. Dans ce contexte, certains membres du Comité voudraient que les employeurs présentent des données sur leurs effectifs temporaires et permanents, à temps partiel et à temps plein, afin qu'il soit possible d'avoir une image réelle de la situation.

b) Données représentatives

Or, certains employeurs sont préoccupés par le processus servant à déterminer la représentation. ETCOF, par exemple, considère que l'auto-identification ne devrait pas être le seul mode de collecte d'information sur la représentation. L'Association des banquiers canadiens a signalé que chez un employeur particulier, la représentation avait été calculée comme pourcentage du nombre total d'employés dans l'entreprise, plutôt que comme pourcentage de ceux ayant rempli le questionnaire d'auto-identification.

> Tant que l'auto-identification demeurera la seule façon d'établir des données statistiques ou des résultats, la sous-déclaration de la représentation des groupes désignés dans nos effectifs respectifs persistera. L'auto-identification reste donc un problème pour tous les membres de ETCOF, petites entreprises ou grandes sociétés, et un obstacle à l'établissement de données précises sur la représentativité des effectifs. **(Mme Hélène Gendron, présidente, Sous-comité sur l'équité en emploi, et première chef, Équité en emploi et langues**

officielles, Radio-Canada/CBC, Employeurs des transports et communications de régie fédérale)[71]

ETCOF estime que des employés sont souvent réticents à l'idée de remplir le questionnaire, ainsi que de s'auto-identifier. Cela s'explique en partie du fait que certains ne veulent pas attribuer leur situation à leur appartenance à un groupe désigné, mais souhaitent plutôt que leur succès soit reconnu comme étant le fruit de leurs talents et de leur rendement.

Le Comité estime que le raisonnement qui a mené à la disposition de la Loi concernant l'auto-identification volontaire reste aussi valide aujourd'hui qu'au moment de l'adoption de la Loi originelle il y a 15 ans. Pour certaines personnes, la peur de la discrimination en milieu de travail n'a pas diminué, par exemple celles qui craignent d'être traitées en parias pour cause de maladie mentale. Le Comité estime que le droit à la vie privée conserve toute son importance et qu'il faut donc respecter les droits des particuliers membres des groupes désignés. En outre, le Comité sait que le recensement et l'enquête post-censitaire (Enquête sur la participation et les limitations d'activités) ont tous les deux recours à l'auto-identification volontaire pour déterminer la disponibilité des quatre groupes désignés dans l'ensemble de la population active. Par conséquent, toute modification de la méthode servant à identifier les membres de groupe désignés dans les lieux de travail entraînera de grandes difficultés au moment d'établir des comparaisons et d'établir des points de référence. Le Comité constate aussi que le paragraphe 25(1.1)h) de la Loi autorise un employeur à faire part de ses doutes sur la sous-représentation attribuable à la réticence des salariés de s'auto-identifier à l'agent d'application, qui est censé tenir compte de cette possibilité au moment de la vérification.

c) Nouveaux indicateurs et équité en emploi

D'après le Comité, il est essentiel, en matière d'équité en emploi, de fixer des résultats et de fournir des indicateurs permettant aux Canadiens de mesurer le succès par rapport à ces résultats. Manifestement, la mesure statistique de la représentation est un des principaux moyens de le faire. Le Comité est aussi entièrement conscient du fait que l'auto-identification volontaire, comme moyen de recueillir des données sur la représentation d'un groupe désigné, est un outil imparfait. Sans être prêt à suggérer immédiatement une solution de rechange, il estime qu'il est temps d'ajouter quelque chose à la méthode strictement numérique de mesure du progrès et du succès de l'équité dans les lieux de travail. Il faut envisager des mesures qualitatives qui tiennent compte de la vraie nature de l'équité en emploi, laquelle a une existence à part entière en dehors de la Loi, comme le type et le niveau de formation offerte par l'employeur ou la nature et l'ampleur de la consultation entre employeurs et employés.

> Les enjeux sont beaucoup plus vastes et plus profonds que ce que peuvent couvrir la Loi ou les efforts des employeurs, bien que ces aspects soient importants. En effet, la réalisation de progrès soutenus dans le domaine de

[71] RHPH, *Témoignages* (11:20), réunion n° 56, 21 mars 2002.

> l'équité en matière d'emploi exige un changement de société fondamental et permanent. **(Mme Elisabetta Bigsby, première vice-présidente, Ressources humaines et affaires publiques, Groupe financier RBC, Association des banquiers canadiens)**[72]

Les membres du Comité ont été impressionnés par les commentaires de certains employeurs qui ont parlé de la nécessité de mesures qualitatives additionnelles. D'autres employeurs, comme Employeurs des transports et communications de régie fédérale, ont souligné que les données numériques ne doivent pas être le seul moyen de déterminer l'efficacité d'un employeur et son succès dans la gestion de l'équité en emploi.

> Nous surveillons de très près les objectifs quantitatifs et qualitatifs d'équité en matière d'emploi dans notre secteur, et pour atteindre ces objectifs quantitatifs et qualitatifs, il a été très important d'avoir une discussion sérieuse sur l'utilité et la rentabilité de l'équité en matière d'emploi. **(Mme Lesya Balych-Cooper, vice-présidente, Diversité et équité en milieu de travail/Programme d'aide aux employés, Banque de Montréal, Association des banquiers canadiens)**[73]

Bon nombre de ces moyens sont, tout naturellement, inhérents au fonctionnement d'une entreprise : soutien du milieu de travail, compétence des gestionnaires, lien avec la collectivité et les clients et image d'entreprise, pour ne nommer que ceux-là. D'autres peuvent être liés à l'évolution de la nature du travail et aux attentes de la société concernant le traitement approprié des travailleurs. Il y a aussi des différences qualitatives qui peuvent être distinctes et propres aux groupes désignés et à l'ensemble de la société.

> Les enjeux concernant l'emploi des femmes sont très, très différents des enjeux touchant l'emploi des personnes handicapées, des Autochtones et des membres de minorités visibles et, au sein de la population des minorités visibles, il y a diverses questions selon les sous-groupes [...] Je pense qu'il faut prendre ces quatre groupes, considérer les enjeux pour chacun en milieu de travail et étudier des stratégies différentes pour chaque groupe. **(Mme Adèle Furrie, consultante)**[74]

Le Comité sait que d'autres travaux sont en cours pour élaborer des indicateurs qualitatifs permettant de mesurer le succès d'autres initiatives touchant la vie en société et l'emploi, comme les divers éléments de l'Entente cadre sur l'union sociale, l'Initiative pour le développement des jeunes enfants et l'intégration sociale des personnes handicapées. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le vérificateur général du Canada étudient des façons de faire rapport sur les progrès réalisés partout au gouvernement fédéral afin de tenir compte de l'incidence réelle des activités de ce dernier sur la société. Les mesures d'équité en emploi ne doivent pas être tributaires uniquement de statistiques que le Comité sait bien être incapables de tout dire. Il est temps que les

---

72 RHPH, *Témoignages* (11:05), réunion n° 56, 21 mars 2002.

73 RHPH, *Témoignages* (11:25), réunion n° 56, 21 mars 2002.

74 RHPH, *Témoignages* (11:50), réunion n° 61, 30 avril 2002.

ministères et organismes fédéraux, qui appliquent les mesures d'équité en emploi et en assurent le respect, évoluent dans leur façon de percevoir et de mesurer le succès.

Recommandation 19

Le Comité recommande que la ministre du Travail consulte les employeurs, les représentants des employés, les membres de groupes désignés, la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres intervenants afin d'établir et d'adopter une série d'indicateurs qualitatifs touchant la vie en société et l'emploi qui aideront à mesurer le succès des employeurs en matière d'équité dans les lieux de travail.

Au cours des audiences, le Comité a appris que le Programme statistique sur l'équité en matière d'emploi de Statistique Canada n'existe malheureusement plus. Ce programme étudiait d'autres sources et d'autres types d'indicateurs du succès que les données sur la disponibilité au sein de la population active. Or, le Comité estime que pour trouver d'autres modes de mesure qualitative et quantitative du succès, il faut poursuivre les recherches. Ce genre de mesure serait également utile en conjugaison avec les données sur les divers sous-groupes d'Autochtones ou de minorités visibles (mentionnés précédemment).

Recommandation 20

Le Comité recommande que la ministre du Travail crée un programme de recherche mettant à contribution Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada afin de travailler à l'élaboration d'autres sources de données et d'indicateurs sociaux qui mesureront le progrès en équité en emploi. Ce programme de recherche devra viser en priorité les enjeux touchant les personnes membres de plus d'un des groupes désignés et des sous-groupes des groupes désignés actuels.

d) Disponibilité dans la population active

À l'heure actuelle, la disponibilité des Autochtones, des femmes et des membres de minorités visibles est mesurée par la collecte de données lors du recensement de la population que réalise chaque cinq ans Statistique Canada. Les questions du recensement de 2001 étaient essentiellement les mêmes que celles utilisées en 1996. Les données sur la disponibilité des personnes handicapées sont actuellement dérivées de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) de Statistique Canada, une enquête post-censitaire auprès des personnes handicapées réalisée pour la première fois en 1986 et ensuite en 1991. Comme cette enquête n'a pas été menée en 1996, ces données périmées continueront d'être utilisées jusqu'à ce que les données de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) soient prêtes, en décembre 2002. M. Douglas Norris, de Statistique Canada, a expliqué au Comité qu'en juin 2003, les

données tant de l'EPLA que du recensement seront disponibles, de sorte que les données sur la disponibilité au sein de la population active pourront être produites selon les exigences de DRHC et du Comité interministériel de coordination des données sur l'équité en emploi. Toutes les données sur la disponibilité sont fondées sur l'auto-identification volontaire des personnes qui remplissent leurs formulaires de recensement.

Les méthodes et les questions du recensement et des enquêtes post-censitaires servant à recueillir des données sur la disponibilité des quatre groupes désignés sont élaborées par les ministères fédéraux ayant un mandat lié à l'équité en emploi. Le Comité interministériel de coordination des données sur l'équité en emploi est présidé par un représentant de Développement des ressources humaines et comprend aussi des représentants de Statistique Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission canadienne des droits de la personne. Les renseignements sur le marché du travail sont fournis pour permettre aux employeurs d'évaluer la disponibilité de main-d'œuvre pour tout emploi ou profession dans une région donnée du Canada. L'information sur diverses régions géographiques est fournie aux employeurs par province et territoire ainsi que pour les 25 régions métropolitaines de recensement. Ces données sont réparties en fonction de la population d'âge actif, ainsi que des métiers et de l'éducation.

Bon nombre de témoins ont exprimé la frustration que leur causait le fait que les données sur la disponibilité des personnes handicapées dans la population active ne soient pas à jour. Les répercussions de cette situation se font sentir bien plus loin que le calcul de la disponibilité dans la population active aux fins de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cela signifie également, par exemple, que tous les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent des sources d'information périmées sur les personnes handicapées pour préparer leurs politiques et leurs programmes. Le comité qui a effectué l'examen précédent de la Loi avait recommandé qu'une enquête post-censitaire ait lieu en 1996. Les témoins ont souligné les effets défavorables de l'absence de cette enquête. Les employeurs qui cherchent à respecter leurs obligations en vertu de la Loi et ceux qui essaient d'évaluer les progrès marqués en emploi par les personnes handicapées ressentent maintenant l'effet de l'omission de cette recommandation.

Un témoin expert a souligné un autre problème lié aux données sur la disponibilité des personnes handicapées dans la population active. L'EPLA ne donne pas autant de précisions concernant les régions géographiques et certains grands centres urbains que les données concernant les femmes, les Autochtones et les membres de minorités visibles. Cela signifie que les personnes handicapées seront défavorisées par comparaison aux autres groupes désignés puisque les employeurs n'auront pas des renseignements aussi détaillés à leur sujet que sur les autres.

Recommandation 21

Le Comité recommande :

- **En priorité, que le Comité interministériel de coordination des données sur l'équité en emploi fasse une étude et trouve un moyen de faire en sorte que les données sur la disponibilité dans la population active fournies à l'égard des personnes handicapées soient aussi étayées que celles fournies sur les trois autres groupes désignés.**
- **Que le recensement de 2006 comprenne des questions permettant de recueillir des données suffisantes sur la disponibilité des personnes handicapées, aux fins de l'équité en emploi ou, si cela n'est pas possible, qu'un sondage distinct soit réalisé auprès des personnes handicapées en 2006, et en concomitance avec les recensements suivants.**

Le Comité constate, comme plusieurs témoins, que les points de repère sur la disponibilité dans la population active générale utilisés pour évaluer les progrès des employeurs régis par le gouvernement fédéral diffèrent de ceux qui s'appliquent aux ministères et organismes fédéraux. Ainsi qu'indiqué ailleurs dans le présent rapport, une partie de cette différence est attribuable au fait que les points de repère à cet égard utilisés pour la fonction publique fédérale visent seulement les citoyens canadiens, en raison de la préférence qui leur est accordée en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le Comité n'appuie pas l'utilisation de critères différents pour l'établissement de ses points de repère pour le secteur public, puisqu'il serait alors plus difficile de comparer les progrès marqués dans les secteurs public et privé. En outre, la préférence accordée actuellement aux Canadiens ne sera pas très pratique lorsqu'il s'agira de répondre aux besoins de main-d'œuvre de la fonction publique fédérale dans les années à venir, étant donné le vieillissement de la population active et la pénurie de main-d'œuvre. Par conséquent, le Comité est fermement convaincu que les points de repère sur la disponibilité dans la population active qui s'appliquent aux parties du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral doivent s'appliquer à tous les employeurs régis par la Loi.

Recommandation 22

Le Comité recommande que les points de repère sur la disponibilité dans la population active s'appliquant au secteur privé sous réglementation fédérale s'appliquent également à tous les employeurs, y compris les ministères et organismes fédéraux, régis par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

CHAPITRE VII CONFORMITÉ

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* encourage les employeurs à collaborer et à travailler avec la CCDP pour remplir leurs obligations d'équité en emploi. L'approche adoptée n'est pas accusatoire et repose sur la persuasion et si possible la négociation. Le Comité préconise le maintien de cette approche et aimerait que la CCDP joue davantage un rôle d'appui pour aider les employeurs à se conformer à la Loi.

La plupart des membres du Comité croient que la formule non accusatoire adoptée pour appliquer la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est la plus appropriée et la plus efficace pour encourager les employeurs à respecter leurs obligations. Nous sommes réfractaires à l'idée d'établir une formule axée davantage sur le recours aux tribunaux comme aux États-Unis, et ce, pour plusieurs raisons, l'une étant le coût élevé et la durée des procès qui en découlent. En fait, on nous a informés que l'*Equal Employment Opportunity Commission* aux États-Unis essayait maintenant de recourir à la médiation plutôt qu'aux tribunaux pour régler les différends relatifs à l'action positive.

> ... Je crois qu'à mesure que nous avons acquis de l'expérience et que les lois d'EME ont évolué, nous avons adopté de nouvelles pratiques de gestion qui nous ont aidés à traiter un grand nombre de ces différends avec des mesures administratives plus pratiques et à éviter le système judiciaire. Nous avons un programme de médiation très solide. Il faut compter environ 84 jours pour traiter le différend comparativement à 180 jours environ pour faire enquête sur une plainte et ainsi de suite. **(M^me^ Cari Dominguez, présidente, *U.S. Equal Employment Opportunity Commission*)**[75]

La plupart des membres du Comité n'appuient pas pour l'instant les propositions de la CCDP visant à mettre en place une démarche plus expéditive pour prendre des mesures juridiques dès qu'une affaire est renvoyée au Tribunal et pour éliminer le dernier passage du paragraphe 22(2) de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* qui exige la notification d'un ordre ou le renvoi d'une affaire au Tribunal seulement en dernier recours. Les membres du Comité n'estiment pas comme la CCDP que cette formulation envoie un message erroné[76].

1. Vérifications de la conformité

La CCDP a le devoir d'effectuer des vérifications auprès des employeurs du secteur privé de réglementation fédérale, des sociétés d'État, des ministères et

---

75 RHPH, *Témoignages* (11:40), réunion n° 60, 25 avril 2002.

76 Commission canadienne des droits de la personne (2002), p. 7.

organismes fédéraux et des employeurs distincts concernant l'application de la Loi[77]. La Commission a identifié 12 exigences législatives afin de faire respecter la Loi[78].

Jusqu'à présent, la CCDP a entrepris sinon complété des vérifications dans 41 des 65 ministères et organismes fédéraux et ainsi touché plus de 97 % des employés dans cette catégorie d'employeurs visés par la Loi; 8 des 15 employeurs distincts soit environ 94 % des travailleurs de ces organisations; et 166 des 397 employeurs du secteur privé de réglementation fédérale soit environ 77 % de la main-d'œuvre visée par la Loi dans le secteur privé. Dans la plupart de ces vérifications, au moins une vérification de suivi s'est révélée nécessaire avant qu'on puisse déclarer que l'employeur se conformait à la Loi. Sur les 215 employeurs au sujet desquels la CCDP a entrepris ou terminé une vérification, 73 (soit le tiers) se conformaient à la Loi en 2001[79].

Depuis sa première vérification, la CCDP a notifié seulement 20 ordres[80] et environ 80 % des employeurs ont rempli leurs engagements ou continuent de travailler en ce sens. Certains témoins ont déploré que seulement le tiers des employeurs ayant fait l'objet d'une vérification avaient été trouvés conformes à la Loi, mais la plupart des membres du Comité se réjouissent de constater que la CCDP a eu à notifier très peu d'ordres depuis 1998. Nous croyons que la plupart des employeurs ont à cœur de se conformer à la Loi mais que plusieurs ont besoin d'aide. Nous croyons aussi que la CCDP a peut-être besoin de ressources additionnelles pour assurer cet encadrement et terminer son premier cycle de vérifications. À ce sujet, nous avons appris que la Commission comptait 15 vérificateurs et qu'il fallait en moyenne de 10 à 12 mois pour mener une vérification. Étant donné que la Commission doit encore entreprendre une vérification à l'égard de plus de la moitié de la population (c.-à-d. 261 employeurs), nous craignons que réaliser ces vérifications, en plus d'effectuer les suivis et de vérifier s'il y a

---

77 La Commission ne fait pas de vérification auprès des employeurs visés par le Programme de contrats fédéraux. Le ministre du Travail est responsable d'appliquer ce programme et de veiller à ce que les exigences d'équité en emploi des employeurs visés sont équivalentes à celles des employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

78 Ce sont : (1) recueillir des données sur l'effectif au moyen d'un questionnaire d'auto-identification volontaire; (2) entreprendre une analyse de l'effectif pour déterminer le degré de sous-représentation; (3) étudier les systèmes d'emploi afin de déterminer les obstacles à l'emploi; (4) préciser et mettre en œuvre des mesures à court terme pour supprimer les obstacles à l'emploi; (5) établir des dispositions permettant de répondre aux besoins des candidats et des employés membres de groupes désignés; (6) préciser les politiques et pratiques à instituer à court terme pour donner aux membres des groupes désignés sous-représentés des possibilités de recrutement, de formation, d'avancement et de maintien en fonctions; (7) établir des objectifs d'un à trois ans pour le recrutement et l'avancement des membres des groupes désignés sous-représentés; (8) établir des objectifs à long terme en vue d'accroître la représentation de chaque groupe désigné dans l'effectif de l'employeur; (9) examiner et réviser les politiques et les objectifs relatifs à l'équité en matière d'emploi; (10) informer l'effectif des mesures prises pour réaliser l'équité en matière d'emploi; (11) consulter les représentants des employés sur l'équité en matière d'emploi; (12) tenir des dossiers en matière d'emploi.

79 Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport sur l'équité en matière d'emploi, 2001*, 2202, p. 19.

80 Si l'employeur refuse de se conformer ou n'a pas terminé le travail requis pour se conformer à une ou plus d'une des 12 exigences statutaires de la Loi, la CCDP peut lui notifier un « ordre » dans lequel le travail à faire et le délai imparti pour le faire sont précisés. Un employeur peut demander à un tribunal de réexaminer l'ordre reçu et le tribunal peut lui ordonner de s'y conformer. L'ordonnance du tribunal peut être enregistrée auprès de la Cour fédérale ce qui lui donne la validité d'une ordonnance de la Cour.

des progrès raisonnables parmi les employeurs qui se conforment à la Loi, pourrait prendre trop de temps.

> Sans vouloir aller jusqu'à dire que la Loi ne pose pas de problèmes ou que nous sommes parfaits, il faut quand même préciser que depuis que la Loi a été modifiée en 1995 et que les mesures de mise en application ont été définies, nous n'avons pas eu l'occasion de découvrir comment elle donnait les meilleurs résultats. La Commission nous a parlé de son problème de ressources. Si le processus est si lent, c'est peut-être parce qu'il se heurte à ce genre de problèmes plutôt que parce que les gens refusent de se conformer. Voilà la question que nous nous posons actuellement. Nous pensons que c'est peut-être un aspect, parce que certains de nos membres qui ont été vérifiés ont eu affaire à deux, parfois trois vérificateurs. Aussi, ce n'est pas tant, d'après nous, que la loi ne fonctionne pas, mais plutôt qu'il faut lui accorder plus de temps. Nous nous adaptons et la Commission aussi. Ce mécanisme de mise en application est plutôt nouveau. Je crois que les compétences en la matière ne sont pas suffisantes et qu'il faut nous donner le temps de les acquérir. Ensuite, nous pourrons réfléchir et tirer les leçons de tout cela, afin d'agir avec une plus grande efficience et peut-être plus rapidement. C'est essentiellement ce que nous ressentons en ce moment. Il faut au moins laisser le temps à la loi de s'appliquer. **(M^me^ Hélène Gendron, présidente, Sous-comité sur l'équité en emploi, et premier chef, Équité en emploi et langues officielles, Radio-Canada/CBC, Employeurs des transports et communications de régie fédérale)**[81]

Recommandation 23

Le Comité recommande que la Commission canadienne des droits de la personne dispose de ressources suffisantes pour effectuer des vérifications de conformité et de suivi plus rapidement, et pour aider les employeurs à remplir leurs obligations aux termes de la Loi.

2. Sanctions pécuniaires (partie III)

Selon l'article 36 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le ministre du Travail a le pouvoir d'imposer une sanction à un employeur qui ne dépose pas de rapports sur l'équité en emploi ou qui dépose sciemment un rapport contenant des renseignements faux ou trompeurs. La sanction ne peut pas dépasser 10 000 $ pour une infraction simple et 50 000 $ pour les infractions subséquentes. La question des sanctions n'a pas beaucoup retenu l'attention durant les audiences, mais le Comité signale que cette disposition de la Loi s'applique uniquement aux employeurs du secteur privé. Et comme nos prédécesseurs qui ont mené le dernier examen de la *Loi sur l'équité en matière*

---

[81] RHPH, *Témoignages* (12:05), réunion n° 56, 21 mars 2002.

Le NPD appuie la proposition de la Commission canadienne des droits de la personne visant l'élaboration d'un processus plus rapide pour entreprendre une procédure judiciaire lorsqu'une affaire a été renvoyée au tribunal, et la suppression de l'obligation de publier des directives et de renvoyer des affaires devant le tribunal uniquement en dernier recours.

d'emploi, nous croyons que les employeurs des secteurs public et privé devraient faire l'objet des mêmes sanctions financières en vertu de la Loi.

Recommandation 24

Le Comité recommande que les sanctions pécuniaires en cas de défaut de déclaration ou de fausse déclaration s'appliquent uniformément à tous les employeurs visés par la Loi.

3. Plaintes fondées sur des pratiques discriminatoires

Selon la CCDP, les modifications corrélatives adoptées en même temps que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* nuisent considérablement à la capacité de la Commission et des tribunaux de donner suite efficacement aux plaintes déposées aux termes de l'article 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission recommande d'abroger l'article 50 de la Loi. Cet article interdit à un Tribunal canadien des droits de la personne d'ordonner à un employeur assujetti à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* d'adopter un programme, un plan ou un arrangement comportant des règles et usages positifs destinés à corriger la sous-représentation des membres des groupes désignés dans son effectif ou des objectifs et calendriers à cet effet. Le Comité n'a pas entendu beaucoup de témoignages à ce sujet, mais la plupart des membres hésitent à soutenir la proposition de la Commission, une des raisons étant qu'à notre avis seuls les tribunaux constitués pour étudier les cas d'équité en emploi devraient être habilités à rendre des ordonnances (celles-ci peuvent déborder du plan d'équité en emploi). Comme il a déjà été mentionné dans le rapport intitulé *L'équité en matière d'emploi : Respect du principe du mérite*, nous sommes d'avis que la structure actuelle présente moins de risques qu'un employeur fasse l'objet de deux ordonnances d'équité en emploi émanant de deux tribunaux différents et régis par des textes de loi différents.

Plusieurs témoins ont suggéré de modifier la *Loi canadienne des droits de la personne* de manière à permettre le dépôt de plaintes aux termes de l'article 10 sur la seule foi des données fournies dans les rapports sur l'équité en matière d'emploi. D'autres ont rejeté carrément cette proposition. Même si la CCDP reconnaît que la limitation statistique actuelle restreint les droits des Canadiens de porter plainte en vertu de l'article 10, elle estime que l'article 48 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est nécessaire à une collaboration entière et franche des employeurs dans le contexte des vérifications de la conformité[82]. La plupart d'entre nous se rangent encore à l'opinion qui avait cours au moment où ces modifications ont été apportées à la *Loi canadienne des droits de la personne* à savoir que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* offre un meilleur moyen de corriger les situations où la sous-représentation numérique est la seule indication d'un cas potentiel de discrimination systémique. Nous ajouterions également

---

[82] L'article 48 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a modifié la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à empêcher les plaintes de discrimination au travail qui sont fondées uniquement sur des données statistiques donnant à penser que les membres d'un ou de plusieurs groupes désignés sont sous-représentés dans l'effectif d'un employeur visé par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

que la limitation statistique actuelle est prudente étant donné que les données recueillies dans le cadre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne sont pas toujours fiables.

> Les données et les rapports numériques sur l'équité en matière d'emploi ne représentent qu'un des moyens tangibles permettant de savoir où se situent les problèmes et les progrès sur le plan de l'équité en matière d'emploi. Cependant, les membres d'ETCOF sont fermement convaincus que ces données numériques ne devraient pas être le seul moyen, ou le principal moyen, pour déterminer si un employeur réussit à gérer ce dossier efficacement. C'est pourquoi ils ne sont pas prêts à appuyer une recommandation selon laquelle les plaintes pourraient être déposées uniquement sur la foi de ces données statistiques. **(M^me^ Hélène Gendron, présidente, Sous-comité sur l'équité en emploi, et premier chef, Équité en emploi et langues officielles, Radio-Canada/CBC, Employeurs des transports et communications de régie fédérale**[83]

4. Accès du public aux rapports sur la conformité

En ce moment, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* protège l'information recueillie durant une vérification. Quelques témoins ont fait valoir la nécessité d'une plus grande ouverture et suggéré que l'information contenue dans les rapports des employeurs et dans les rapports de vérification de la CCDP soit accessible au public. Certes, la confidentialité permet une plus grande collaboration entre les employeurs et les vérificateurs de la CCDP, mais le Comité estime qu'elle porte atteinte au droit du public de savoir qui se conforme à la Loi et qui ne s'y conforme pas. Le Comité est d'avis que le succès de l'équité en emploi repose sur une plus grande collaboration entre les partenaires. Les employeurs ont intérêt à établir des partenariats plus solides tout comme les syndicats et les autres groupes de revendication de l'équité en emploi. Une plus grande ouverture et un partage de l'information constituent le contexte le plus propice à ces partenariats.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement examine le bien-fondé d'autoriser la Commission canadienne des droits de la personne à rendre publics des sommaires de chaque rapport de conformité, résumant le degré de conformité aux exigences de la Loi (ainsi qu'au plan d'équité en emploi de l'employeur) d'une manière qui respecte la *Loi sur l'accès à l'information.*

---

[83] *Ibid.*, (11:20) .

• Le NPD appuie la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne visant la modification de la Loi, plus précisément l'abrogation de l'importante modification qui interdit à un tribunal ou à une cour de rendre une ordonnance lorsqu'il croit qu'une plainte relative à des pratiques discriminatoires aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne est fondée.

CHAPITRE VIII ADMINISTRATION

Au cours de l'examen, nous avons entendu de nombreux points de vue différents sur l'administration de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Essentiellement, ces points de vue se ramènent à trois questions différentes :

- Quel ministère ou organisme devrait assumer la responsabilité principale de l'administration et de l'application de la Loi?
- Comment le partage des responsabilités devrait-il se faire entre les diverses compétences qui jouent actuellement un rôle dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi?
- Quelles ressources sont nécessaires pour administrer le système fédéral d'équité en matière d'emploi?

Certaines des réponses figurent dans les autres parties et recommandations du rapport, tandis que d'autres sont traitées plus avant dans la présente partie.

1. Développement des ressources humaines Canada

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* confie au ministre du Travail la responsabilité d'entreprendre des recherches liées à l'objet de la Loi, de promouvoir celle-ci auprès du grand public et de la lui faire mieux comprendre et de diffuser de l'information concernant la représentation des groupes désignés dans le marché du travail. De plus, le ministre peut publier des directives et dispenser des conseils aux employeurs du secteur privé et aux représentants des salariés. Enfin, le ministre doit déposer devant le Parlement un rapport annuel contenant l'analyse et la consolidation de tous les rapports des employeurs du secteur privé relevant de la compétence fédérale, de même qu'une une évaluation des progrès accomplis.

Pendant les audiences, de nombreux témoins ont mentionné que, selon eux, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et, plus particulièrement, sa Direction générale du travail devaient obtenir les ressources nécessaires pour s'acquitter des fonctions qui leur ont été conférées[84]. De plus, certaines des recommandations du présent rapport portent sur l'affectation de ressources supplémentaires.

---

[84] Selon le rapport provisoire d'une évaluation du Programme législatif d'équité en matière d'emploi (PLEME) rédigé par Price Waterhouse Coopers Consulting, le nombre d'employés chargés de l'exécution du PLEME représente aujourd'hui le tiers de ce qu'il a déjà été.

Recommandation 26

Le Comité recommande que le gouvernement accorde à la Direction générale du travail de Développement et ressources humaines Canada des ressources suffisantes pour lui permettre de remplir ses obligations aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.*

Le ministre du Travail est également responsable de l'administration du Programme de contrats fédéraux (PCF); son mandat à cet égard est de veiller à ce que le PCF soit exécuté de façon équivalente à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.* Actuellement, le Ministère estime qu'environ 845 employeurs ayant approximativement 1,1 million d'employés sont des entrepreneurs fédéraux aux fins de l'équité en matière d'emploi. Pour pouvoir soumissionner, ces employeurs sont tenus d'attester de leur engagement à mettre en œuvre des initiatives d'équité en matière d'emploi. Après l'adjudication d'un contrat, ils sont assujettis à un examen de DRHC.

De nombreux témoins ont signalé qu'il existe un écart entre les exigences relatives à l'équité en matière d'emploi qui s'appliquent aux employeurs du secteur relevant de la compétence fédérale et celles qui concernent les entrepreneurs fédéraux. Il ne semble y avoir aucun fondement solide pour évaluer le rendement de ceux-ci en vertu de la Loi. À ce sujet, certains des témoins croient qu'ils n'ont pas un bon rendement, mais le Comité n'a aucun élément de preuve pour confirmer ou infirmer ces affirmations. Certains témoins étaient d'avis que les examens de DRHC ont été menés de façon sporadique par des employés du Ministère qui ont semé la confusion et l'incertitude chez les employeurs. Des employeurs nous ont dit qu'ils ne savent pas ce que l'on attend d'eux sur le plan de l'observation de la loi et qu'il faut accroître leur confiance à l'égard du Programme.

> Se rapporter au PCF se fait sporadiquement et semble imprévu, alors que les attentes semblent vagues et le processus, en général désorganisé. [...] Par contre, les examens du PCF consistent entièrement en des évaluations quantitatives qui ne tiennent guère compte des autres mesures non qualitatives prises par les employeurs. [...] Des employeurs qui s'inscrivent dans le PCF] ont convenu en général qu'il en coûterait trop de s'attendre à ce que les employeurs puissent rendre des comptes chaque année — un examen tous les trois ou quatre ans devrait suffire, mais il faudrait un calendrier fixe. [...] En outre, qu'entend-on par conformité ou non-conformité? Comment la mesure-t-on? J'ai soulevé cette dernière question plusieurs fois auprès des représentants du PCF, et personne ne semble savoir ce qu'il faut entendre par non-conformité. Cela pousse à conclure que les examinateurs et leurs collègues du PCF sont aussi mêlés que les employeurs qu'ils examinent. **(Mme Kathy Gray, directrice des Services aux employés, Université de la Saskatchewan)**[65]

Au début de notre examen, des fonctionnaires de la Direction générale du travail de DRHC nous ont dit que la ministre du Travail avait promis que le Comité recevrait l'évaluation du Programme de contrats fédéraux. Par la suite, on a demandé au sous-ministre d'alors de fournir l'information au Comité. Comme celui-ci ne l'a pas reçue

---

[65] RHPH, *Témoignages* (11.45), réunion n° 51, 26 février 2002.

avant la préparation du présent rapport, il n'a pas été en mesure d'évaluer pleinement les activités du Programme, mis à part ce que lui ont appris les témoignages.

Le Comité voudrait rappeler à la ministre du Travail que la Loi prévoit ce qui suit :

> Le ministre est également chargé de l'administration du Programme de contrats fédéraux pour l'équité en matière d'emploi et, à ce titre, tenu de veiller à ce que les exigences applicables aux entrepreneurs en vertu de ce programme pour ce qui est de la réalisation de l'équité en matière d'emploi soient équivalentes à celles que la présente Loi impose aux employeurs dans ce domaine[86].

Nous ne pouvons affirmer avec certitude que cette partie de la Loi a été correctement mise en œuvre.

Recommandation 27

Le Comité recommande :

- **Que le ministre du Travail dépose devant le Parlement un rapport annuel sur les activités du Programme de contrats fédéraux, comme il le fait au sujet des employeurs relevant de la compétence fédérale.**

- **Que la Direction générale du travail prépare un plan d'action contenant des mesures pour faire en sorte que l'administration du Programme de contrats fédéraux soit conforme à l'objet et aux dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et qu'il le présente au Comité, au plus tard le 1er avril 2003.**

2. Secrétariat du Conseil du Trésor

Depuis 1996, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'applique à la fonction publique et, à titre d'employeur de la fonction publique fédérale, le Président du Conseil du Trésor a aussi certaines responsabilités aux termes de la Loi. Le Conseil du Trésor s'est vu confier, en ce qui a trait à la fonction publique, beaucoup de tâches similaires à celles que remplit le ministre du Travail, mais en tant qu'employeur, il a également dû cerner et supprimer des obstacles, instaurer des règles positives et des mesures raisonnables d'adaptation pour les groupes désignés et préparer des plans d'équité en matière d'emploi (tâche qu'il a déléguée aux ministères). La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* prévoit ce qui suit :

---

[86] *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 1995, paragraphe 42(2).

> Le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, chacun agissant dans les limites de ses attributions [...] sont chargés des obligations que la présente Loi impose *aux employeurs* à l'égard des salariés [...][87]. [L'italique est de nous]

Toutefois, à mesure que le rôle du Conseil du Trésor s'est transformé à l'endroit des ministères, sa place dans l'administration de la Loi est devenue de moins en moins claire. Avant l'entrée en vigueur de la Loi actuelle, le Conseil du Trésor appliquait une politique d'équité en matière d'emploi et avait commencé à produire des rapports sur la représentation des groupes désignés au sein de la fonction publique.

L'avenir de politiques et de programmes qui ont appuyé la réalisation de l'équité en matière d'emploi est maintenant compromis, notamment le Programme des mesures positives d'équité en emploi, qui a favorisé le renforcement des capacités institutionnelles, et le programme « Faire place aux changements », qui a été conçu pour assurer la représentation des minorités visibles. La récente annulation du Programme des mesures positives d'équité en emploi a mis fin à ce que le Conseil du Trésor lui-même appelle un « élément important du programme général du Conseil du Trésor en matière d'équité en emploi pour la fonction publique fédérale ». La nature de ce qui le remplacera est incertaine parce que le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique (CFP) ont délégué les fonctions du Programme à tous les ministères. La CFP, qui s'occupait de la mise en œuvre des volets du Programme, a déclaré au Comité qu'en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de l'actuelle politique fédérale sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation, les ministères sont responsables de supprimer les obstacles à l'emploi et de prendre des mesures d'adaptation relatives à leurs employés[88]. Le président de la Commission de la fonction publique a envoyé une lettre au Comité pour l'informer que la CFP et le Secrétariat du Conseil du Trésor poursuivent les discussions avec les ministères intéressés afin qu'ils envisagent la possibilité de servir de centres d'expertise. La Commission et le Conseil du Trésor élaborent une nouvelle politique pour expliciter l'obligation de prendre des mesures d'adaptation.

Par l'entremise de sa présidente, le Comité a déjà exprimé ses préoccupations dans des lettres adressées à la Présidente du Conseil du Trésor et au président de la Commission de la fonction publique. Nous croyons qu'en l'absence d'un répertoire centralisé d'appareils fonctionnels et de pratiques exemplaires, les gestionnaires de la fonction publique auront désormais la tâche de chercher, au moyen de réseaux d'information, l'aide et les services qui devraient être offerts également à tous les gestionnaires et employés de la fonction publique.

Le Comité croit fermement que le gouvernement fédéral, en tant que responsable de l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en tant qu'employeur de la fonction publique, ont l'obligation d'ouvrir la voie et de

---

[87] *Loi sur l'equite en matiere d'emploi*, 1995, paragraphe 4(4).

[88] Lettre de M. Scott Serson, président de la Fonction publique du Canada, 10 avril 2002.

donner l'exemple. C'est en tant qu'employeur que le Conseil du Trésor négocie les conventions collectives au nom de tous les ministères et, manifestement, il conserverait une certaine responsabilité en vertu de la Loi. De plus, ni la délégation de la gestion aux ministères ni leur acceptation de responsabilités accrues au titre de l'équité en matière d'emploi ne nous font douter qu'à l'instar des employeurs du secteur privé, l'administration centrale de la fonction publique devrait être tenue de veiller à l'observation de la Loi. Malgré la disposition relative à la délégation et à la sous-délégation de pouvoirs aux ministères, le Comité croit que le Conseil du Trésor ne devrait pas pouvoir jouer sur deux tableaux.

L'un des principes sous-jacents du rapport était la réalisation de l'équité dans son sens le plus large — l'application de la Loi également à tous les employeurs. La fonction publique fédérale ne devrait pas faire exception. Afin de clarifier les rôles et responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons recommandé ailleurs dans le rapport que le ministre du Travail assume la responsabilité de la compilation et de l'analyse des progrès accomplis ainsi que de la présentation de rapports à cet égard, tâches qu'exécutaient anciennement le Conseil du Trésor. Nous avons aussi recommandé que le ministre du Travail assume la même fonction quand il s'agit d'employeurs distincts qui font également partie du gouvernement du Canada.

Recommandation 28

Le Comité recommande :

- **Qu'en tant qu'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor demeure responsable de tous les programmes, politiques et mesures au sein des ministères et organismes fédéraux en ce qui a trait à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.***

- **Que, dans les cas où il a délégué des pouvoirs en vertu de la Loi (notamment la disposition relative aux mesures positives pour les personnes handicapées) aux ministères et organismes, le Conseil du Trésor instaure des mesures efficaces pour faire en sorte que les politiques et programmes d'équité en matière d'emploi soient mis en place dans les ministères, et qu'il dépose devant le Comité, au plus tard le 1er avril 2003, un plan d'action précisant les mesures instaurées et les moyens par lesquels elles seront surveillées.**

3. Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne a reçu le mandat de surveiller et d'assurer l'application de la Loi au moyen de vérifications sur place. En 1995, la Loi a prévu la création d'un Tribunal de l'équité en matière d'emploi afin d'assurer l'application finale de la Loi au besoin. Nous avons traité des efforts déployés par la Commission pour mener ses activités dans différentes parties du présent rapport. Nous

avons par exemple recommandé que la Commission soit dotée de plus de ressources pour s'acquitter de ses fonctions de vérification et d'application de la Loi.

Pendant nos audiences, plusieurs témoins nous ont mentionné que de nombreuses fonctions déléguées à la Commission et à DRHC devraient être regroupées et confiées à un nouveau commissariat à l'équité en matière d'emploi. Ils ont soutenu que cette solution permettrait une plus grande uniformité dans l'administration du programme d'équité en matière d'emploi dans l'ensemble des secteurs public et privé. Certains membres du Comité appuient cette position. Toutefois, la plupart des membres croient que la structure actuelle d'exécution de l'équité en matière d'emploi à laquelle seraient apportées les modifications recommandées dans le présent rapport pourrait être plus étroitement intégrée et mieux coordonnée.

Recommandation 29

Le Comité recommande que la Direction générale du travail du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission canadienne des droits de la personne travaillent en collaboration plus étroite afin d'assurer l'application uniforme de l'équité en matière d'emploi dans les secteurs public et privé, et que la Direction générale du travail de DRHC assume la responsabilité première de l'administration du programme, de l'élaboration des politiques, de la réalisation d'analyses des groupes désignés au sein de l'effectif et de la production de rapports consolidés sur l'équité en matière d'emploi.

Certains membres du Comité ne croient pas que la présente recommandation suffise à assurer une plus grande uniformité dans l'administration de l'équité en matière d'emploi. Ils proposent donc d'envisager l'instauration d'un commissaire ou d'une commission de l'équité en matière d'emploi, dont la mission, le mandat et les activités feraient l'objet d'un examen de la part du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

CONCLUSION

Le Comité est optimiste quant à la perspective d'une plus grande égalité sur le marché du travail de demain et il encourage les employeurs, les employés, les représentants des employés et les représentants des groupes désignés à continuer de miser sur les progrès réalisés à ce jour. De l'avis du Comité et d'un grand nombre de personnes qui nous ont exposé leurs vues, des mesures spéciales s'imposent pour améliorer la situation de l'emploi des personnes handicapées et des Autochtones. Nous proposons l'élaboration de stratégies visant le marché du travail pour aider à atteindre cet objectif. Nous croyons également que le gouvernement devra concentrer davantage son attention sur l'offre pour que l'effectif soit véritablement représentatif, notamment dans le cadre de l'élaboration du plan d'action national en matière de compétences et d'apprentissage, tout en respectant bien sûr la compétence constitutionnelle des provinces à cet égard.

Comme nous l'avons fait observer au début du présent rapport, le travail d'instauration d'un milieu de travail plus équitable ne fait que commencer et il y a beaucoup à faire pour accroître l'impartialité en milieu de travail. Le Comité espère que les recommandations du rapport contribueront à l'avancement de cette cause et à de plus nombreuses réussites encore au cours des années à venir.

Les membres du Comité tiennent à remercier tous les particuliers et tous les organismes qui ont bien voulu partager leur temps, leur expérience et leurs vues avec lui durant son examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Nous tenons également à exprimer notre gratitude à la ministre du Travail, Mme Claudette Bradshaw, de même qu'à la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, Mme Michelle Falardeau-Ramsay, pour leurs rapports et leur contribution aux travaux du Comité. Nous n'aurions pas pu rédiger ce rapport sans leur précieux appui.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que :

- **La ministre du Travail, en collaboration avec la ministre de Développement des ressources humaines Canada, élabore des stratégies d'aide à l'emploi qui prévoient des ressources et des objectifs particuliers pour aider les employeurs visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, surtout les employeurs sous réglementation fédérale, à recruter et former des personnes handicapées et des Autochtones. Ces stratégies devraient être élaborées en partenariat avec les employeurs visés par la Loi, les organismes de bénévoles, les organisations autochtones et d'autres groupes communautaires intéressés, et respecter la compétence que la Constitution reconnaît aux provinces.**

- **Le gouvernement rétablisse le Programme des mesures positives d'équité en emploi et le Centre de ressources adaptées pour les personnes handicapées et finance ces initiatives jusqu'à ce qu'il ait attesté que les différents ministères et organismes peuvent offrir l'aide nécessaire. Cette attestation devra être fournie dans un rapport qui sera présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes.**

Recommandation 2

Le Comité recommande que la ministre du Travail élabore une stratégie de recherche, de promotion, d'éducation et de soutien technique relativement à l'équité en matière d'emploi qui soit plus circonscrite et qu'il y affecte les ressources voulues. Cette stratégie devrait être bâtie sur des partenariats entre le patronat, les syndicats, la collectivité et les groupes désignés. Elle devrait comporter l'élaboration :

i. **d'une stratégie de communication visant à sensibiliser davantage la population aux avantages de l'équité en matière d'emploi et aux obligations des employeurs aux termes de la Loi;**

ii. d'une stratégie d'éducation qui réunirait employeurs, groupes désignés, organisations de défense des droits, syndicats, et ainsi de suite, pour identifier les problèmes, les solutions et les pratiques exemplaires;

iii. d'une stratégie de soutien technique en vue de concevoir des outils et des données meilleurs pour aider les employeurs à s'acquitter de leurs obligations relativement à l'équité en matière d'emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada soit la seule source de soutien technique des employeurs du secteur public (y compris les employeurs distincts) et de ceux du secteur privé.

Recommandation 4

Le Comité recommande :

- que le gouvernement veille à ce que des ressources suffisantes soient réaffectées au profit du développement des ressources humaines des groupes désignés. Il faudrait voir à incorporer de nouveaux mécanismes de financement et de nouvelles conditions d'admissibilité à la nouvelle génération d'ententes sur le développement du marché du travail pour veiller à ce que les membres des groupes désignés aient davantage de chances de bénéficier des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

- que le gouvernement accélère les pourparlers avec les autorités provinciales et territoriales en vue de mettre en œuvre le plus rapidement possible une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre à l'intention des personnes handicapées.

- que DRHC signale annuellement dans son Rapport sur le rendement les dépenses de programmes visant les groupes désignés et la proportion des membres des groupes désignés servis par ces programmes.

- que Citoyenneté et Immigration Canada revoie les budgets des cours de langue à l'intention des nouveaux arrivants et du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants pour veiller à ce que le financement soit suffisant pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants relativement à leur insertion dans la population active compte tenu en particulier de la récente

tendance à la hausse du nombre annuel des immigrants admis au Canada.

- que toutes les mesures précitées soient appliquées dans le respect des compétences constitutionnelles des provinces.

Recommandation 5

Le Comité recommande :

- que le gouvernement fédéral mène avec détermination des discussions avec les autorités provinciales et territoriales et avec les associations professionnelles en vue de l'établissement d'un système de reconnaissance des titres de compétence étrangers en respectant la compétence des provinces en la matière. Les ententes fédérales-provinciales/territoriales sur l'immigration et sur le développement du marché du travail devraient mieux refléter l'importance de cette question pour supprimer les obstacles au marché du travail.

- que Citoyenneté et Immigration Canada veille à ce que tous les agents des visas informent les candidats à l'immigration des problèmes que pourrait poser la reconnaissance de leurs titres de compétence relativement à leur formation scolaire ou technique. Les agents des visas devraient encourager tous les candidats agréés à communiquer avec l'organisme d'accréditation concerné au Canada avant d'immigrer.

Recommandation 6

Le Comité recommande :

- que la Bibliothèque du Parlement figure à l'article 4 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.*

- que les employés du Sénat et de la Chambre des communes (sauf le personnel des députés et des sénateurs) soient visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* aux fins du rapport annuel et des vérifications de conformité.

- que le cadre réglementaire nécessaire pour appliquer la Loi aux employés non civils des Forces armées canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité soit adopté sans plus tarder.

Recommandation 7

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine le Programme de contrats fédéraux afin de le restructurer et de faire en sorte que les obligations d'équité en emploi des entrepreneurs fédéraux soient les mêmes que celles des employeurs régis par l'article 4 de la Loi.*

Recommandation 8

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine la possibilité d'ajouter au champ d'application les employeurs de moins de 100 employés, les entrepreneurs fédéraux réalisant des contrats de moins de 200 000 $ et les titulaires de subventions et contributions fédérales.

Recommandation 9

Le Comité recommande que tous les employeurs, y compris les ministères et organismes fédéraux (énumérés aux parties I et II de l'annexe I de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*), de même que le Parlement et la Bibliothèque du Parlement, soient tenus de présenter leurs rapports sur l'équité en emploi au ministre du Travail. Après avoir regroupé ces rapports, en incluant une comparaison entre les secteurs public et privé, le ministre du Travail devrait être chargé de leur dépôt au Parlement. Par souci de clarté, tous les rapports acheminés au ministre devraient comporter des renseignements conformes aux instructions réglementaires.

Recommandation 10

Le Comité recommande que tous les ministères et organismes fédéraux présentent leurs rapports pour les mêmes groupes professionnels que les employeurs du secteur privé. Si, après l'étude des exigences touchant les rapports qui doit être terminée au plus tard le 1er janvier 2004 (voir la recommandation 11), le gouvernement modifie la base à partir de laquelle les données sur les groupes professionnels sont présentées, la nouvelle formule devra s'appliquer uniformément à tous les employeurs.

---

* Le NPD appuie l'ajout d'une disposition selon laquelle les entrepreneurs fédéraux feraient l'objet de vérifications de la conformité dans le cadre d'un programme remanié.

Recommandation 11

Le Comité recommande que la Direction générale du travail de Développement des ressources humaines Canada, en consultation avec la Commission canadienne des droits de la personne, effectue une étude sur les exigences concernant les rapports en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cette étude devrait mettre à contribution la totalité des parties prenantes, les ministères et organismes gouvernementaux (y compris les employeurs distincts), les groupes désignés, les syndicats et les représentants des salariés, ainsi que les employeurs du secteur privé soumis à la réglementation fédérale. Elle devrait porter expressément sur l'obligation de faire rapport aux termes de la Loi, la faisabilité d'exiger des rapports statistiques aux deux ans, et la possibilité de faire déposer les rapports sur les mesures qualitatives tous les deux ans. Cette étude devrait être remise au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes au plus tard le 1er janvier 2004.

Recommandation 12

Le Comité recommande que la Loi soit modifiée de manière à clarifier l'expression « mesures spéciales » et à inclure l'obligation d'intégrer ces mesures dans le plan d'équité en emploi des employeurs.

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement modifie la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en vue de remplacer l'expression « mesures raisonnables d'adaptation » par « l'obligation de prendre des mesures d'adaptation non susceptibles de causer un préjudice injustifié » et que la ministre du Travail étudie la possibilité d'instaurer des mesures législatives afin d'obliger les employeurs à disposer d'une politique d'adaptation et de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en conséquence.

Le NPD n'appuie pas la tenue d'une étude portant expressément sur les exigences concernant les rapports que prévoit la Loi et sur la faisabilité d'exiger des rapports statistiques aux deux ans. Nous croyons qu'une telle étude pourrait éventuellement donner lieu à un affaiblissement de la Loi et des exigences actuelles concernant la présentation de rapports annuels.

Recommandation 14

Le Comité recommande que le *Règlement sur l'équité en matière d'emploi* soit modifié de manière à obliger les employeurs à documenter leur étude de leurs systèmes d'emploi et que la Commission canadienne des droits de la personne établisse des normes claires pour aider ces derniers à effectuer cette étude.

Recommandation 15

Le Comité recommande que la ministre du Travail examine la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour déterminer s'il est nécessaire de clarifier la portée des objectifs d'engagement et d'avancement qu'exige l'alinéa 10(1)*d*) de la Loi.

Recommandation 16

Le Comité recommande que la ministre du Travail, en consultation avec les employeurs, les employés et les représentants des salariés, se penche sur les moyens à prendre pour accentuer l'obligation des employeurs de consulter les représentants des salariés, y compris les syndicats. Il faudrait déterminer en particulier si les exigences actuelles concernant la « consultation » et la « collaboration » entre les employeurs et les représentants des salariés qui sont prévues au paragraphe 15(3) de la Loi devraient être intégrées aux fonctions confiées à la Commission canadienne des droits de la personne au chapitre de l'évaluation du degré d'observation chez les employeurs.

Recommandation 17

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada modifie l'article 3 de la section « Définitions » de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et tous les règlements ou les lignes directrices connexes se rapportant à la définition de personnes handicapées.

La définition suivante jouit d'un appui considérable et, selon le Comité, mérite d'être sérieusement étudiée :

Le NPD n'appuie pas l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans le but de déterminer s'il est nécessaire de clarifier la portée des objectifs d'engagement et d'avancement qu'exige la Loi. Il pourrait en découler une érosion de l'exigence actuelle selon laquelle les objectifs d'équité en matière d'emploi doivent être fixés à un niveau au moins équivalent à la disponibilité de la main-d'œuvre.

a) Les personnes qui ont une déficience durable ou récurrente soit de leurs capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

b) les personnes qui considèrent avoir des aptitudes réduites pour exercer un emploi en raison d'une déficience physique, mentale ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

c) les personnes qui pensent être vues, par leur employeur ou d'éventuels employeurs, comme ayant des aptitudes réduites pour exercer un emploi en raison d'une déficience physique, mentale ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage; ou

d) les personnes dont les limitations fonctionnelles liées à leur déficience physique, mental ou sensorielle, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentisage font l'objet de mesures d'adaptation pour leur emploi ou dans leur lieu de travail.

Pour plus de clarté, dans tout questionnaire préparé par l'employeur aux fins de l'équité en emploi, toute personne indiquant que l'un ou l'autre des points a), b), c) ou d) s'applique à elle doit être considérée comme une personne handicapée.

Recommandation 18

Le Comité recommande que la Direction générale du Travail de Développement des ressources humaines Canada, de concert avec Statistique Canada, élabore un moyen d'identifier séparément les personnes qui sont membres de plus d'un groupe désigné et de fournir une analyse comparative des désavantages dans l'emploi pouvant découler du fait d'appartenir à plus d'un groupe désigné.

Recommandation 19

Le Comité recommande que la ministre du Travail consulte les employeurs, les représentants des employés, les membres de groupes désignés, la Commission canadienne des droits de la personne et d'autres intervenants afin d'établir et d'adopter une série d'indicateurs qualitatifs touchant la vie en société et l'emploi qui aideront à mesurer le succès des employeurs en matière d'équité dans les lieux de travail.

Le NPD recommande qu'une analyse ait lieu pour déterminer si d'autres groupes de travailleurs se trouvent dans une situation aussi défavorable que les groupes actuels désignés en vertu de la Loi et, le cas échéant, s'il y a lieu de les y ajouter.

Recommandation 20

Le Comité recommande que la ministre du Travail crée un programme de recherche mettant à contribution Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada afin de travailler à l'élaboration d'autres sources de données et d'indicateurs sociaux qui mesureront le progrès en équité en emploi. Ce programme de recherche devra viser en priorité les enjeux touchant les personnes membres de plus d'un des groupes désignés et des sous-groupes des groupes désignés actuels.

Recommandation 21

Le Comité recommande :

- **En priorité, que le Comité interministériel de coordination des données sur l'équité en emploi fasse une étude et trouve un moyen de faire en sorte que les données sur la disponibilité dans la population active fournies à l'égard des personnes handicapées soient aussi étayées que celles fournies sur les trois autres groupes désignés.**
- **Que le recensement de 2006 comprenne des questions permettant de recueillir des données suffisantes sur la disponibilité des personnes handicapées, aux fins de l'équité en emploi ou, si cela n'est pas possible, qu'un sondage distinct soit réalisé auprès des personnes handicapées en 2006, et en concomitance avec les recensements suivants.**

Recommandation 22

Le Comité recommande que les points de repère sur la disponibilité dans la population active s'appliquant au secteur privé sous réglementation fédérale s'appliquent également à tous les employeurs, y compris les ministères et organismes fédéraux, régis par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Recommandation 23

Le Comité recommande que la Commission canadienne des droits de la personne dispose de ressources suffisantes pour effectuer des

vérifications de conformité et de suivi plus rapidement, et pour aider les employeurs à remplir leurs obligations aux termes de la Loi.*

Recommandation 24

Le Comité recommande que les sanctions pécuniaires en cas de défaut de déclaration ou de fausse déclaration s'appliquent uniformément à tous les employeurs visés par la Loi.

Recommandation 25

Le Comité recommande que le gouvernement examine le bien-fondé d'autoriser la Commission canadienne des droits de la personne à rendre publics des sommaires de chaque rapport de conformité, résumant le degré de conformité aux exigences de la Loi (ainsi qu'au plan d'équité en emploi de l'employeur) d'une manière qui respecte la *Loi sur l'accès à l'information.***

Recommandation 26

Le Comité recommande que le gouvernement accorde à la Direction générale du travail de Développement et ressources humaines Canada des ressources suffisantes pour lui permettre de remplir ses obligations aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.*

Recommandation 27

Le Comité recommande :

- **Que le ministre du Travail dépose devant le Parlement un rapport annuel sur les activités du Programme de contrats fédéraux, comme il le fait au sujet des employeurs relevant de la compétence fédérale.**

---

* Le NPD appuie la proposition de la Commission canadienne des droits de la personne visant l'élaboration d'un processus plus rapide pour entreprendre une procédure judiciaire lorsqu'une affaire a été renvoyée au tribunal, et la suppression de l'obligation de publier des directives et de renvoyer des affaires devant le tribunal uniquement en dernier recours.

** Le NPD appuie la recommandation de la Commission canadienne des droits de la personne visant la modification de la Loi, plus précisément l'abrogation de l'importante modification qui interdit à un tribunal ou à une cour de rendre une ordonnance lorsqu'il croit qu'une plainte relative à des pratiques discriminatoires aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne est fondée.

- Que la Direction générale du travail prépare un plan d'action contenant des mesures pour faire en sorte que l'administration du Programme de contrats fédéraux soit conforme à l'objet et aux dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et qu'il le présente au Comité, au plus tard le 1er avril 2003.

Recommandation 28

Le Comité recommande :

- Qu'en tant qu'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor demeure responsable de tous les programmes, politiques et mesures au sein des ministères et organismes fédéraux en ce qui a trait à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi.*
- Que, dans les cas où il a délégué des pouvoirs en vertu de la Loi (notamment la disposition relative aux mesures positives pour les personnes handicapées) aux ministères et organismes, le Conseil du Trésor instaure des mesures efficaces pour faire en sorte que les politiques et programmes d'équité en matière d'emploi soient mis en place dans les ministères, et qu'il dépose devant le Comité, au plus tard le 1er avril 2003, un plan d'action précisant les mesures instaurées et les moyens par lesquels elles seront surveillées.

Recommandation 29

Le Comité recommande que la Direction générale du travail du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission canadienne des droits de la personne travaillent en collaboration plus étroite afin d'assurer l'application uniforme de l'équité en matière d'emploi dans les secteurs public et privé, et que la Direction générale du travail de DRHC assume la responsabilité première de l'administration du programme, de l'élaboration des politiques, de la réalisation d'analyses des groupes désignés au sein de l'effectif et de la production de rapports consolidés sur l'équité en matière d'emploi.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Chambre des communes	11/12/2001	44
Claudette Bradshaw, ministre du Travail		
Ministère du Développement des ressources humaines		
Gerry Blanchard, directeur général, Opérations du travail		
Neil Gavigan, directeur, Normes du travail et Équité en milieu de travail, Direction générale du travail		
Commission de la fonction publique du Canada	29/01/2002	45
Amelita Armit, vice-présidente		
Nurjehan Mawani, commissaire		
Douglas Rimmer, vice-président		
Scott Serson, président		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada		
Cynthia Binnington, secrétaire adjointe, Direction des ressources humaines, Équité en emploi		
Wally Boxhill, directeur, Division de l'équité en emploi		
James Lahey, secrétaire délégué		
Université de la Colombie-Britannique	31/01/2002	46
William Black, professeur		
Université Queen's		
Mary Margaret Dauphinee, professeur		
« University of Western Ontario (The) »		
Carol Agocs, professeur		

Organismes et individus	Date	Réunion
Commission canadienne des droits de la personne	05/02/2002	47
Joan Bishop, directrice, Unité d'analyse statistique, Direction de l'équité en matière d'emploi		
Nicole Chénier-Cullen, directrice générale, Direction de l'équité en matière d'emploi		
Rhys Phillips, directeur, Politique et législation, Direction de l'équité en matière d'emploi		
Andrea Wright, conseillère juridique, Direction des services juridiques		
« **Atlantic Institute of Market Studies** »	07/02/2002	48
Robin Neill, président		
« **Hara Associates Inc.** »		
Dan Hara, président		
Institut C.D. Howe		
Finn Poschmann, analyste principal des politiques		
« **Toronto Employment Equity Practitioners Association** »		
Lauri Sue Robertson, vice-présidente des Opérations		
À titre personnel		
John Crockett		
Martin Loney		
Alliance de la Fonction publique du Canada	19/02/2002	49
Johanne Labine, agente des Programmes		
Confédération des syndicats nationaux		
Claudette Carbonneau, vice-présidente		
Raymonde Leblanc, conseillère syndicale		
Congrès du travail du Canada		
David Onyalo, directeur national		
Penni Richmond, directrice nationale		
Hassan Yussuff, vice-président exécutif		

Organismes et individus	Date	Réunion
Syndicat canadien de la fonction publique Harminder Singh Magon, coordonnateur anti-racisme	19/02/2002	49
Syndicat des travailleurs unis de l'automobile Raj Dhaliwal, directeur		
Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse Rita Warner, présidente	21/02/2002	50
Femmes Autochtones du Québec Manon Lamontagne, consultante		
« Immigrant Women of Saskatchewan, Regina Chapter » Martha Mettle, vice-présidente		
« Manitoba Women's Advisory Council » Crystal Laborero, membre du conseil		
Réseau d'action des femmes handicapées du Canada Doreen Demas, présidente		
« Canada's Association for the Fifty-Plus » Rolf Calhoun, représentant d'Ottawa William Gleberzon, directeur exécutif associé	26/02/2002	51
Université de la Saskatchewan Kathy Gray, directrice pour les services aux employé(e)s		
Comité canadien d'action sur le statut de la femme Sandra Carnegie-Douglas, coordonnatrice exécutive	28/02/2002	52
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) René Roy, secrétaire général Émile Vallée, conseiller politique		

Organismes et individus	Date	Réunion
Association nationale des canadiens d'origine indienne	12/03/2002	53
Baljinder Gill, président du programme accès à l'égalité		
Centre de Recherche-Action sur les Relations Raciales		
Fo Niemi, directeur général		
Conseil national des citoyens et citoyennes d'origine haïtienne		
Keder Hyppolite, président		
Jean-Gilles Joseph, président du programme accès à l'égalité		
Agence des douanes et du revenu Canada	14/03/2002	54
Paul Burkholder, directeur général		
Ministère des Pêches et des Océans		
George Da Pont, sous-ministre adjoint, Secteur des ressources humaines		
Yves Dupuis, directeur général intérimaire, Direction générale des stratégies en ressources humaines		
Assemblée des Premières Nations	19/03/2002	55
Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales		
« Assembly of Manitoba Chiefs »		
Joanne Green, gestionnaire des Ressources humaines		
Ralliement national des Métis		
David Chartrand, « Manitoba Metis Federation »		
Gerald Morin, président		
Association des banquiers canadiens	21/03/2002	56
Lesya Balych-Cooper, vice-présidente		
Elisabetta Bigsby, première vice-présidente		
Terry Campbell, vice-président		

Organismes et individus	Date	Réunion
Employeurs des transports et communications sous juridiction fédérale	21/03/2002	56
Shirley Boucher, gestionnaire, Équité en emploi, Postes Canada		
Hélène Gendron, présidente, Sous-comité sur l'équité en emploi et première chef, Équité en emploi et Langues officielles, Radio-Canada/CBC		
Barbara Mittleman, directrice, relations avec les employés, Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique		
Association canadienne des policiers et policières	11/04/2002	57
Dale Kinnear, directeur		
Chambre des communes		
William Corbett, greffier		
Luc Desroches, directeur général, Services corporatifs		
Rob Walsh, légiste et conseiller parlementaire		
Gendarmerie royale du Canada		
Jim Ewanovich, commissaire adjoint, dirigeant principal des Ressources humaines		
Ministère de la Défense nationale		
Elspeth Naismith, directeur, Intégration des genres et équité en matière d'emploi (Militaires) 3-5/officier d'état-major pour les personnes handicapées		
Mary Romanow, directeur intérimaire, Intégration des genres et équité en matière d'emploi (Militaires)		
« **McLarren Consulting Group Inc.** »		
Philip McLarren, président		
Association canadienne pour la santé mentale	16/04/2002	58
Elisabeth Ostiguy, directrice, Affaires publiques		
Wendy Steinberg, analyste des politiques		

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne pour l'intégration communautaire	16/04/2002	58
Michael Bach, vice-président		
Jean-Claude Jalbert, membre de la commission		
Parteepan Rasaratnam, défenseur de l'autonomie sociale		
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec		
Mercedes Benegbi, vice-présidente		
Chloé Serradori, directrice générale		
Conseil des canadiens avec déficiences		
Laurie Beachell, coordonnateur national		
Institut national canadien pour les aveugles		
Fran Cutler, présidente du Conseil national		
Myriam Girard, recherchiste et rédactrice		
La Société canadienne de l'ouïe		
Gary Malkowski, directeur		
« National Institute of Disability Management and Research »		
Viateur Camire, membre de la commission et vice-président, Ressources humaines, Abitibi-Consolidated Inc.		
Brian Payne, co-président, main-d'oeuvre et président, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier du Canada		
« Neil Squire Foundation »		
Gary Birch, directeur exécutif		
Association canadienne des professeures et professeurs d'université	23/04/2002	59
Rosemary Morgan, conseillère juridique		
Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes handicapées		
Jérôme Di Giovanni, directeur général		

Organismes et individus	Date	Réunion
Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre (CAMO) pour personnes immigrantes	23/04/2002	59
Mamadou Diop, agent de développement chargé des régions		
Conseil canadien de la réadaptation et du travail		
Joan Westland, ancienne directrice exécutive		
La Guilde Canadienne des médias		
Barbara Saxberg, vice-présidente		
Ministère du Développement des ressources humaines		
Jane Clinckett, conseillère spéciales, Bureau de la condition des personnes handicapées		
Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi		
Mike Saucier, directeur général, Direction du marché du travail		
Femmes dans les métiers et les technologies — Réseau national		
Kim Leslie, ancienne coordonnatrice nationale		
Kathryn Running, consultante à contrat en matière d'équité d'emploi		
« **U.S. Equal Employment Opportunity Commission** »	25/04/2002	60
Corbett Anderson, avocat principal		
Cari Dominguez, présidente		
Ministère du Développement des ressources humaines	30/04/2002	61
Syed Naseem, chef, Développement des données et recherche		
Statistique Canada		
Doug Norris, directeur général, Statistiques démographiques et du recensement		
À titre personnel		
Adèle Furrie, consultante		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Alliance de la Fonction publique du Canada

Assemblée des Premières Nations

« Assembly of Manitoba Chiefs »

Association canadienne des paraplégiques

Association canadienne des policiers et policières

Association canadienne des professeures et professeurs d'université

Association canadienne pour la santé mentale

Association canadienne pour l'intégration communautaire

Association nationale de la femme et du droit

« Canada's Association for the Fifty-Plus »

Centre de Recherche-Action sur les Relations Raciales

Comité d'adaptation de la main-d'oeuvre pour personnes handicapées

Commission canadienne des droits de la personne

Commission de la fonction publique du Canada

Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec

Confédération des syndicats nationaux

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien de la réadapation et du travail

Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse

Conseil des Canadiens avec déficiences

Conseil national des citoyens et citoyennes d'origine haitienne

Employeurs des transports et communications sous juridiction fédérale

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Femmes Autochtones du Québec

Femmes dans les métiers et les technologies — Réseau national

« Hara Associates Inc. »

Jain Harish

« Immigrant Women of Saskatchewan, Regina Chapter »

Institut national canadien pour les aveugles

Institut professionnel de la fonction publique du Canada (L')

La Guilde Canadienne des médias

La Société canadienne de l'ouïe

« Manitoba Women's Advisory Council »

« McLarren Consulting Group Inc. »

Robin Neill

Ralliement national des métis

Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

Service canadien du renseignement de sécurité

Société Radio-Canada

Syncrude

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Syndicat des communications de Radio-Canada

Syndicat des travailleurs unis de l'automobile

« Toronto Employment Equity Practitioners Association »

Université de la Saskatchewan

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (*réunions n° 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66 et 68 comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Judi Longfield, députée

Opinion dissidente de l'Alliance canadienne
L'équité en emploi

Juin 2002

L'Alliance canadienne souhaite remercier tous les témoins de leurs exposés approfondis et songés.

En matière d'emploi, l'Alliance canadienne croit au principe fondamental selon lequel il n'y a pas de place pour la discrimination ou les préjugés dans la population active. Nous estimons que la *Charte canadienne des droits et libertés* et les tribunaux assurent à l'individu une protection adéquate à cet égard. L'Alliance canadienne est bien convaincue que l'application du système du mérite est dans l'intérêt de tous les employés et des employeurs qui doivent combler un poste, comme en témoigne l'énoncé de politiques qui suit :

> ***Énoncé de politiques n° 2 de l'Alliance canadienne : « Nous allons encourager les entreprises en éliminant la réglementation inutile et en minimisant l'ingérence gouvernementale sur le marché du travail, notamment par l'élimination des politiques d'embauche et de promotion discriminatoires des employés fédéraux. Chaque emploi ira au candidat le plus compétent, sans recours à l'action positive ou à un autre système de quota discriminatoire. Nous sommes ouverts à des négociations collectives volontaires, libres et équitables. »***

Dans le sillage des principes alliancistes prônant la réduction de l'imposition et une meilleure utilisation des revenus, nous souhaitons insister pour que les affectations de fonds publics à l'équité en emploi que préconisent les recommandations 4, 23 et 26, se fassent par une réaffectation et une utilisation efficace de fonds existants. À une époque où les restrictions financières sont nécessaires, le programme visé doit faire l'utilisation la plus efficace possible des fonds actuels. Demander que la Commission canadienne des droits de la personne « dispose de ressources suffisantes » laisse une trop grande latitude.

La recommandation 5 reconnaît l'évolution démographique du Canada et l'importance que l'immigration jouera dans l'avenir de notre pays. Il faut agir de façon concertée afin de régler le problème continu de la reconnaissance, du transfert et de l'acceptation de compétences acquises à l'étranger, et l'Alliance canadienne souhaite insister sur la nécessité de régler cette question.

La recommandation 6, voulant que la Loi s'applique aux employés de la Bibliothèque du Parlement et de la Chambre des communes, est contraire à l'avis du greffier de la Chambre des communes, lequel affirme que la Chambre est souveraine et ne doit pas rendre de comptes à l'une de ces créations, en l'occurrence le Tribunal canadien des droits de la personne. Étant donné que la Chambre, sous la direction du Bureau de régie

interne, veille à ce que les normes actuelles soient non seulement respectées mais dépassées dans la plupart des cas, la recommandation ne s'applique pas.

Il n'est pas non plus justifié ou souhaitable d'étendre l'application de la Loi aux Forces armées canadiennes, à la Gendarmerie royale du Canada ou au Service canadien du renseignement de sécurité. En effet, les témoins représentant ces organismes ont clairement indiqué qu'ils ne jugent pas nécessaire d'ajouter des obligations réglementaires.

D'après l'Alliance canadienne, l'équité en emploi dans le secteur privé ne passe pas par la réglementation et la législation, mais plutôt par l'information et la connaissance. Par conséquent, nous rejetons les vues exprimées dans les recommandations 7, 8 et 27. Le Parlement et la Bibliothèque du Parlement ne devraient pas non plus figurer dans la recommandation 9.

> ***Énoncé de politiques n° 8 de l'Alliance canadienne : « Nous sommes en faveur d'un gouvernement fédéral plus petit et plus efficient, finançant ses dépenses par les recettes existantes, et non pas en imposant une dette aux générations futures. Nous allons adopter des lois obligeant le gouvernement à équilibrer son budget chaque année, sauf en cas de véritable urgence nationale ».***

La mise en œuvre de la recommandation 15 entraînerait des « quotas ». De l'avis de l'Alliance canadienne, l'adoption d'un système de quotas est diamétralement opposée au principe du mérite, lequel veut que la personne la plus compétente soit engagée.

L'Alliance canadienne fait sienne l'opinion du Comité exprimée à la page 44 : « Il devrait incomber aux employeurs et aux salariés de décider si cette question doit être négociée dans le cadre de la convention collective ». Pourtant, la recommandation 16 prône l'ingérence du gouvernement dans le domaine des négociations de contrats entre employeurs et employés, ce qui est une position indéfendable.

Tout en appuyant les recommandations 20 et 21, l'Alliance canadienne souhaite insister sur l'importance de réduire la paperasserie. Bon nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité permanent ont signalé que la structure de rapports était beaucoup trop complexe et constituait un cauchemar administratif. Plusieurs organismes ont exhorté le Comité permanent à envisager des rapports bisannuels pour les employeurs qui ont l'habitude de se conformer à la Loi. Il faut prendre cette suggestion en considération dès maintenant et l'accueillir favorablement.

L'Alliance canadienne juge approprié de garder le statu quo en ce qui concerne les sanctions monétaires pour non-conformité avec la Loi. Actuellement, cette dernière autorise le ministre à revoir les circonstances et les conditions de toute sanction monétaire, de sorte que les changements que propose la recommandation 24 sont inutiles (articles 35 à 40 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*).

L'Alliance canadienne craint que la recommandation 25, concernant la divulgation des sommaires de rapports de conformité et les résumés sur « le degré de conformité aux

exigences de la Loi », donne lieu à des abus. Si le gouvernement adopte cette recommandation, il faudra inclure une interprétation juridique claire des limites de la divulgation et du droit à la vie privée.

> ***Énoncé de politiques n° 18 de l'Alliance canadienne : « Nous sommes fiers de notre patrimoine de liberté individuelle et croyons que le gouvernement doit s'abstenir de s'ingérer dans la vie privée des Canadiens s'il ne peut démontrer qu'il a une bonne raison de le faire. »***

Selon l'Alliance canadienne, moins il y aura d'ingérence gouvernementale dans les activités quotidiennes du milieu des affaires canadien, mieux celui-ci s'en portera. Quand il est clair qu'il y a représentation disproportionnée dans la population active, on ne trouvera pas de solutions à long terme à coup de mesures législatives, administratives ou réglementaires. Il est préférable d'accroître la compréhension et l'information afin que les forces du marché réagissent favorablement dans toutes les populations actives. L'Alliance canadienne estime que les principes du régime du mérite offrent à tous les employeurs et employés l'environnement de travail le plus stable.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 11 juin 2002
(*Séance n° 68*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 09, dans la salle 208 de l'édifice de l'ouest, sous la présidence de Judi Longfield, président.

Membres du Comité présents: Libby Davies, Reed Elley, Raymonde Folco, Monique Guay, Judi Longfield, Gurbax Malhi, Joe McGuire, Anita Neville, Diane St-Jacques.

Membre substitut présent: Joe Peschisolido pour Alan Tonks.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Lyne Casavant, Kevin Kerr et Bill Young, attachés de recherche.

Le comité reprend l'examen de son ébauche de rapport sur la Loi concernant l'équité en matière d'emploi.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport final (dans sa forme modifiée) sur « Promouvoir l'égalité dans les secteurs de compétence fédérale : examen de la loi sur l'équité en matière d'emploi », soit adopté comme étant le neuvième rapport du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer au plus 550 copies de ce rapport en format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108 (1)(*a*) du Règlement, le comité autorise l'impression de l'opinion dissidente de l'Alliance canadienne en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature de la présidente; que l'opinion dissidente ne dépasse pas deux pages; (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que l'opinion dissidente soit (soient) transmise(s) dans un format électronique dans les deux langues officielles au greffier du comité au plus tard mercredi le 12 juin 2002 à midi.

Il est convenu, — Que le Comité adopte l'ébauche du rapport « Miser sur le succès » du Sous-comité sur les enfants et jeunes a risque comme étant le huitième rapport du comité

permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer au plus 550 copies de ce rapport en format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport.

Il est convenu, — Que le greffier du Sous-comité sur la condition des personnes handicapées prennent les dispositions nécessaires à l'organisation d'une réception, (sans dépasser 500 dollars) mercredi, le 12 juin à 16 h 00 en l'honneur du lancement d'un nouveau site Web du Sous-comité dans le cadre de son étude du programme de prestations d'invalidité du RPC.

À 11 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Danielle Belisle